



PROJET
2012

n° 19

L'IMPOSTURE DIX ANNÉES DE POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE NICOLAS SARKOZY

VALÉRIE SAGANT
BENOIST HUREL
ERIC PLOUVIER
Rapporteurs du groupe de travail

Préface de
ROBERT BADINTER



Projet 2012 - Contribution n°19

L'imposture
Dix années de politique de sécurité
de Nicolas Sarkozy

Valérie SAGANT

Benoist HUREL

Eric PLOUVIER

Préface de Robert BADINTER

Sommaire

Remerciements.....	8
Préface.....	9
Synthèse.....	19
Quelques chiffres.....	27
Introduction.....	30

PARTIE I

LA POLITIQUE DU CHIFFRE : ARTIFICES ET CONSÉQUENCES NÉFASTES

1. LA CULTURE DU CHIFFRE : BEAUCOUP DE COMMUNICATION, DE NOMBREUSES MANIPULATIONS.....	37
1.1. <i>L'enregistrement des délinquances : des artifices multiples et connus</i>	38
1.2. <i>L'interprétation des chiffres est centralisée par un organisme insuffisamment indépendant</i>	40
1.3. <i>La connaissance des délinquances n'a pas progressé, malgré l'importance donnée a ce thème dans le débat politique</i>	42
2. DES RÉSULTATS QUI CONTREDISENT LES DISCOURS VOLONTARISTES.....	47
2.1. <i>La réalité de la répression ne correspond pas aux priorités affichées</i>	47
2.2. <i>L'amélioration revendiquée du taux d'élucidation est un leurre</i>	49
2.3. <i>Les vols restent a un niveau élevé, les violences demeurent une préoccupation majeure</i>	51
3. LA CULTURE DU CHIFFRE A TRANSFORMÉ LES PRATIQUES POLICIÈRES ET JUDICIAIRES ET CONDUIT À UNE FRÉNÉSIE PÉNALE PEU ÉCLAIRÉE.....	54
3.1. <i>Les indicateurs de la police : les chiffres sont devenus les objectifs</i>	55
3.2. <i>La culture du chiffre a éloigné la police de la population</i>	56
3.3. <i>L'augmentation du « taux de réponse pénale » par le développement des réponses dites « alternatives aux poursuites »</i>	58
3.4. <i>Cette approche exclusivement quantitative génère une standardisation des réponses</i>	62
3.5. <i>Les condamnations sont en hausse, leur sévérité s'accroît et le nombre de personnes détenues explose, sans pourtant faire cesser la polémique entretenue sur le laxisme des juges</i>	64

PARTIE II
BILAN LÉGISLATIF : LA FUITE EN AVANT

1. UN BILAN LÉGISLATIF MARQUÉ DU SCEAU DU POPULISME	69
1.1. Une rhétorique efficace.....	69
1.2. La frénésie législative	71
2. DES TEXTES INAPPLICABLES	77
2.1. La loi interdisant les regroupements dans les halls d'immeubles.....	77
2.2. Le décret du 20 juin 2009, dit « anti-cagoules »	78
2.3. Les violences « de groupe ».....	78
3. DES RÉSULTATS ALÉATOIRES	80
3.1. Les violences commises dans les enceintes sportives	80
3.2. Les violences intra-familiales	81
3.3. La criminalité organisée	82
3.4. La délinquance économique et financière	84
4. LES EFFETS PERVERS	86
4.1. L'aggravation du symptôme auquel la loi pénale était censée apporter un remède..	86
4.2. Une insécurité juridique endémique	87
5. DES CHOIX CONTESTABLES AU REGARD DES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS ET DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX	90
5.1. De nombreuses dispositions déclarées inconstitutionnelles	90
5.2. Le non respect des standards internationaux.....	91

PARTIE III
PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE : 10 ANNÉES DE REcul

1. UNE POLITIQUE IGNORÉE, PUIS DÉVOYÉE AU PROFIT D'UNE APPROCHE MAJORITAIREMENT DISSUASIVE.....	96
1.1. 2002-2005 : la prévention de la délinquance est laissée en desherence	96
1.2. Les émeutes de 2005 et l'erreur de la suppression de la police de proximité.....	100
1.3. Un long processus qui accouche d'une loi inutile et inappliquée.....	101
2. LES THÈMES RÉPRESSIFS DOMINENT UN BILAN D'ACTION AU TOTAL ASSEZ PAUVRE .	104
2.1. Prévention de la délinquance des mineurs : beaucoup de bruit pour rien ?.....	105
2.2. Drogues : la prohibition en guise de prévention.....	106
2.3. Limites et ambiguïtés de la politique d'aide aux victimes	108
3. LA DÉGRADATION PROGRESSIVE DE LA COPRODUCTION DE SÉCURITÉ.....	110
3.1. Le maire est-il le chef d'orchestre de la politique locale de prévention ?.....	110
3.2. Les moyens mis a la disposition des acteurs locaux sont insuffisants	112
3.3. La confusion des rôles entre Etat et collectivités locales est illustrée par le développement des polices municipales.....	115

PARTIE IV

LA VIDÉOSURVEILLANCE : PEU DE RÉSULTATS, DE LOURDES DÉPENSES, DES MENACES ACCRUES

1. DES RÉSULTATS QUI NE SONT PAS À LA HAUTEUR DES INVESTISSEMENTS ENGAGÉS ..	120
1.1. <i>Des doctrines d'emploi fluctuantes</i>	120
1.2. <i>Le développement de la vidéosurveillance participe d'un insidieux transfert de charges de l'Etat vers les collectivités locales</i>	121
1.3. <i>Un impact inconnu ou limité</i>	125
2. UN DÉVELOPPEMENT QUI MINORE LES ENJEUX DE LIBERTÉS PUBLIQUES	129
2.1. <i>Un régime d'autorisation offrant peu de garanties</i>	130
2.2. <i>L'utilisation des images est peu règlementée</i>	133
3. UN RÉGIME DE CONTRÔLE INSUFFISANT	136
3.1. <i>Un régime juridique devenu confus : qui fait quoi ?</i>	136
3.2. <i>Des contrôles trop faibles</i>	137
Conclusion	141
Annexe 1:Tableau des lois adoptées depuis 2002 dans le domaine de la sécurité, y compris de la justice pénale	149
Annexe 2: Lexique et acronymes	166
Présentation de Terra Nova	168
Terra Nova - Déjà parus	169

Remerciements

Nous avons pu bénéficier de l'expertise d'universitaires et chercheurs spécialisés, ainsi que de plusieurs acteurs de la sécurité. Nous tenons à remercier chaleureusement pour l'aide qu'ils nous ont apportée François-Yves Boscher, Laetitia Brunin, Guy Hengen, Tanguy Le Goff, Vincent Moisselin, Christian Mouhanna, Frédéric Ocqueteau, Philippe Robert et Anne Wyvekens, ainsi que tous ceux qui ont contribué parfois très activement à ces travaux, mais ne souhaitent pas être nommés. Nous remercions également Sélim Jédi et David Amselem pour leur aide, ainsi que l'ensemble de l'équipe de Terra Nova qui a facilité le déroulement de ces travaux, dont, en particulier, Jean-Philippe Thiellay, vice-président de Terra Nova, pour sa relecture vigilante, et Alice Bonnet.

Valérie SAGANT
Benoist HUREL
Eric PLOUVIER
Rapporteurs du groupe de travail¹

¹ Valérie Sagant, magistrate, a dirigé de 2005 à 2010 le Centre international pour la prévention de la criminalité¹. Elle est membre du syndicat de la magistrature, tout comme Benoist Hurel, magistrat. Eric Plouvier, avocat, collabore aux travaux de l'Observatoire international des prisons.

Préface

« *Charlatans : tous ceux qui exploitent la
crédulité publique* »

Littré, tome 2, Hachette, 1958.

Tonner contre le crime et se proclamer impitoyable avec les voyous confère à l'homme politique une image de fermeté républicaine, à la Clémenceau. La posture est toujours gratifiante car elle répond à l'inquiétude du public. L'homme est par nature angoissé par la peur de mourir, la crainte de l'autre. A cette angoisse, le discours sécuritaire apporte au moins un apaisement temporaire. Mais le crime est multiple, et toujours renaissant comme les tentacules de l'hydre. L'inquiétude du public réapparaît avec le ressentiment à l'encontre de ceux qui l'ont berné de paroles pendant des années. D'où la nécessité de trouver un autre fondement au discours sécuritaire. Et ce fondement sera d'abord d'ordre moral, compassionnel. Il ne s'agira plus seulement de faire respecter l'ordre et la loi, mais de venger les victimes et de leur assurer au-delà de la nécessaire réparation une place privilégiée dans la justice. Cette montée en puissance de la victime dans le procès pénal mérite la réflexion.

I. Avocat, j'avais mesuré combien dans sa réalité quotidienne, la justice demeurait distante du malheur des victimes. Je m'interrogeais sur ces rapports complexes, mélange de prise en compte des droits et d'indifférence aux personnes. Aussi, à la Chancellerie de 1981 à 1986, nous avons beaucoup œuvré pour améliorer la condition des victimes. Leurs droits ont été étendus, leur indemnisation accrue et garantie, leur information améliorée, un réseau d'associations d'aide constitué. Quand je quittais la Chancellerie, les droits des victimes avaient connu un essor qui les plaçait au niveau des meilleures législations européennes.

Mais je n'ai jamais considéré le procès pénal comme le vecteur privilégié de l'apaisement des souffrances de la victime, ni l'instrument de son « deuil ». L'audience n'est pas une thérapie. Elle est le cadre où se rend la justice, dont la finalité première est de faire respecter la loi. Ce n'est pas pour autant que la justice doit refuser à la victime la qualité de partie au procès pénal pour laisser seuls, face à face, l'Etat et l'accusé. Mais si la victime a droit au respect et à la réparation de ses souffrances, le procès pénal demeure d'abord le lieu où la société blessée par le crime demande des comptes à l'accusé, en respectant les principes du

procès équitable, et d'abord la présomption d'innocence.

Ces principes fondamentaux paraissent négligés de nos jours par bien des politiques. Les plus sensibles - ou les plus habiles - ont mesuré que surfer sur la vague émotionnelle qui emporte le public en présence du crime ne pouvait être que profitable à celui qui témoigne haut et fort de son indignation et de sa compassion. Point n'est besoin d'avoir médité sur l'art de gouverner les peuples pour mesurer l'avantage politique d'incarner à la fois le Shérif et Mère Theresa.

Des esprits pointilleux pourraient objecter qu'un membre de l'exécutif devrait s'abstenir de tout commentaire sur une affaire soumise à la justice, surtout quand la victime est une des parties au procès. Nous n'en sommes plus là. Aujourd'hui, le Président de la République lui-même, sur le perron de l'Élysée ou à la télévision évoque en termes émouvants la souffrance des victimes et appelle la justice à la plus grande rigueur. Pareille attitude méconnaît le respect de l'indépendance de la justice dont il est pourtant le garant. Mais qu'importent ces considérations constitutionnelles. Nous sommes au temps de la « compassionnate society » chère à Georges W. Bush. Et rien n'est plus profitable politiquement que ces comportements-là. Tout récemment, le Garde des Sceaux déclarait que pas moins de 21 lois ou dispositions législatives avaient été votées au profit des victimes depuis 2002² ! Les ministres successifs de la justice ou la majorité parlementaire seraient-ils devenus si incompetents dans l'art législatif qu'il leur faudrait tous les six mois reprendre leur ouvrage pour améliorer le droit des victimes ? Dans ce concours Lépine de la compassion politique, la palme d'or revient à la création en 2004 d'un Secrétariat d'Etat aux victimes. Et que dire de la surprenante création en 2005 d'un « juge des victimes » ? Assister les victimes, leur faire connaître leurs droits, les défendre en justice, cette mission appartient aux avocats. Veiller à l'exécution des décisions relève de l'autorité du Parquet et du juge de l'application des peines. Alors pourquoi ce juge ? En vérité, cette innovation singulière n'avait d'autre finalité que de témoigner de la sollicitude du gouvernement à l'égard des victimes. Pareille innovation, parfaitement inutile, éclaire la motivation politique de ses auteurs. Le « moi, je suis du côté des victimes » que j'ai si souvent entendu lancer par les champions des lois sécuritaires apparaît dès lors sous son véritable jour. Il laisse entendre que ceux qui dénoncent la vanité et parfois l'absurdité de ces mesures toujours renouvelées sont, eux, du côté des criminels.

II. Nul mieux que le Président Sarkozy n'a mesuré l'avantage politique de masquer la répression sous les traits de la compassion. Aussi peut-il accabler la gauche au nom des victimes, dénoncer son laxisme, son angélisme, notamment à propos du traitement des jeunes délinquants, combattre les « droits-de-l'homnistes », néologisme singulier qui fait de l'attachement à une juste cause une épithète méprisante. « Moi », s'écrie-t-il le 14 janvier 2009, je pense à toutes les victimes dont on a arrêté les coupables (sic), et à toutes celles qui auraient pu être victimes et ne le sont pas parce qu'ils sont sous les verrous. C'est cela les

² *Le Figaro*, 20 juin 2011.

droits de l'homme !³». Et comme il faut placer la question de la sécurité au cœur du débat politique, en la présentant sous les traits douloureux des victimes, toujours réputées oubliées par la gauche, Nicolas Sarkozy proclame : « dans le cadre de la lutte contre l'insécurité, nous devons porter nos efforts sur celles et ceux qui furent longtemps et trop souvent négligées par les pouvoirs publics : je veux parler des victimes ⁴».

Aussi pour marquer sa politique sécuritaire du sceau de l'humanité, Nicolas Sarkozy use d'une technique rhétorique particulière. Les résultats de la lutte contre la délinquance sont présentés, non plus en termes d'infractions constatées ou de délinquants condamnés, mais en nombre de victimes épargnées. Ainsi proclame-t il en janvier 2007 que grâce à la politique qu'il a conduite au Ministère de l'intérieur, « depuis 2002, plus de 1 153 000 victimes ont été épargnées ⁵». On reste sans voix devant une telle affirmation et pareille précision. Il ne s'agit pas ici de comptabiliser des faits. On parle de victimes *virtuelles*, qui ont pour premier mérite de ne pas exister. De quelles victimes s'agit-il ? On pense d'abord aux victimes d'homicides dont le nombre annuel a en effet diminué dans les dernières années de quelques centaines de faits constatés par an, ou de violences sexuelles, en légère baisse. Mais leur nombre total ne dépasse pas quelques milliers par an⁶. Alors qui sont ces centaines de milliers de victimes épargnées grâce à l'action de Nicolas Sarkozy ? De quels délits auraient-elles souffert si sa main protectrice ne les avait pas protégées ? Il ne s'agit pas d'infractions économiques puisque dans ce domaine c'est le désarmement plus que le renforcement des moyens qui a prévalu. Des victimes de la route ? Sans doute mais dans ce cas l'auteur de l'infraction est souvent aussi la victime de son imprudence. Quant à l'autre délinquance de masse, celle de la consommation des stupéfiants, essentiellement du cannabis, en dehors de toute considération sur son utilité sociale, la victime est en même temps le coupable...

En réalité, cette immense armée fantôme de victimes épargnées n'a d'existence que comptable, grâce aux statistiques dont les auteurs du présent ouvrage, comme les magistrats de la Cour des Comptes font justice⁷. Au moins permettent-elles à l'actuel Ministre de l'intérieur de se targuer d'une baisse de cinq cent mille victimes par an ⁸! On en rirait s'il ne s'agissait d'un sujet grave qui doit être pris en compte par la communauté nationale.

III. La rhétorique du Président Sarkozy, dont on ne saurait nier le talent, est marquée du sceau du volontarisme politique. Le « je », le « moi » sont toujours présents. Ils scandent le propos : « moi je n'admets pas, moi je n'accepte pas... ». À la dénonciation du mal succède

³ Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur la politique gouvernementale en matière de sécurité publique, à Orléans le 14 janvier 2009.

⁴ Nicolas Sarkozy, discours prononcé à l'occasion de l'installation de la Délégation aux victimes, 11 octobre 2005.

⁵ Intervention de Nicolas Sarkozy, conférence de presse du 11 janvier 2007 à l'Hôtel de Beauvau.

⁶ ONDRP, *Tableaux de bord annuels sur les faits constatés, les faits élucidés et le rapport «élucidés / constatés» de 2005 à 2010*, septembre 2011, p.50 et p.59.

⁷ Cour des Comptes, *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publiques*, rapport public thématique, juillet 2011.

⁸ Claude Guéant, RMC, 29 août 2011.

l'annonce des temps nouveaux où, grâce à la volonté sans faille du leader, régnera enfin la sécurité partout et pour tous.

Pour atteindre cet avenir radieux, un principe : la tolérance zéro. Tout auteur présumé d'infraction doit être poursuivi et sanctionné. Encore faut-il, penseront les mauvais esprits, qu'il soit identifié et arrêté, ce qui est loin d'être le cas. Une méthode : la culture du chiffre. Les objectifs à atteindre par les services de police sont chiffrés et deviennent autant de résultats potentiels. Les services et les fonctionnaires sont notés en conséquence. La statistique devient un principe de gestion. Pareille approche évoque celle des Etats communistes de jadis. D'abord la fixation par le Commissariat au Plan des objectifs à atteindre dans le prochain quinquennat. Aux organes responsables de réaliser ensuite ces objectifs. À défaut d'y parvenir, ce sont eux et non les planificateurs qui auront failli, avec les conséquences qu'on connaît. Résultat: sur le papier, les objectifs étaient toujours atteints voire dépassés. Mais la réalité, toujours têtue, n'était pas au rendez-vous fixé. Alors on demandait aux chiffres de dire la vérité officielle plutôt que d'exprimer la réalité des faits. On sait où cette gestion politique du réel a conduit les économies des Etats communistes. Comme le rapport de la Cour des Comptes de juillet 2011, l'analyse faite ci-dessous démontre cette mystification du public par les « comptes » de LA délinquance.

*
* *

Rendons cette justice à nos grands communicants. La confusion sur les chiffres des crimes et délits est bien antérieure à leur apparition sur la scène politique. Elle procède d'une longue pratique dont les motifs ne sont pas d'ordre scientifique.

Depuis longtemps, je dénonce le recours à un prétendu chiffre global de « LA délinquance » pour désigner des actes de nature et de gravité radicalement différentes. Parler d'une hausse ou d'une baisse de « LA délinquance » en France est aussi illusoire que le serait un indice unique de « LA maladie ». Il n'existe en réalité que « DES maladies » diverses qui appellent des traitements spécifiques. Le cancer n'est pas l'appendicite et on ne soigne pas de la même façon le sida et la grippe. De même, le meurtre de vieilles dames ou le braquage de banques n'ont rien à voir avec l'arrachage de sac à main ou le vol de voitures sur la voie publique. Dans la première catégorie, très grave, les victimes se comptent par dizaines. Dans le second, par milliers. Dès lors, mêler et les uns et les autres dans une statistique globale et énoncer que « LA délinquance » a connu une baisse ou une hausse de x % en un an, c'est abuser le public. En vérité il faut présenter l'évolution du nombre de crimes ou de délits par catégories, analyser les causes de ce phénomène et porter l'effort de prévention et de sanction là où la situation s'aggrave. Mais à écouter les discours de nos gouvernants, les communiqués de victoire se succèdent comme les bulletins de la Grande Armée. Ils font cas d'une baisse de « LA délinquance » en général, et réservent l'analyse détaillée aux spécialistes.

Encore cette analyse elle-même est souvent rendue aléatoire par les méthodes

d'enregistrement et de collation des diverses infractions. Les paradoxes où les leurre sont multiples dans ce domaine. De longue date, lorsqu'un commissaire de police se trouvait en manque d'effectifs, il était aisé d'accroître le nombre des infractions dénoncées dans son ressort en faisant procéder à l'enregistrement systématique des plaintes des victimes sur des procès-verbaux communiqués au parquet, plutôt qu'en les inscrivant dans la main courante qui ne figurait pas dans les statistiques. Une fois les renforts obtenus, la pratique était inversée. Les infractions les moins graves étaient dorénavant inscrites sur la main courante, le nombre de procès-verbaux diminuait et du même coup le chiffre de LA délinquance, témoignant des succès obtenus grâce au renforcement des effectifs... Faire dresser les statistiques par les autorités administratives qui portent la responsabilité des résultats présentés n'a jamais été la meilleure garantie de leur fiabilité. En dehors même de toute manipulation, la diversité des pratiques, le zèle et la compétence variables des agents aboutissent dans ces domaines à des données à la fiabilité incertaine, mais dont la plasticité se prête plus à une exploitation politique qu'à une analyse scientifique.

Depuis longtemps, les actes de délinquance et de criminalité font l'objet d'une nomenclature de 107 infractions, désignée sous le terme « état 4001 », qui compte quatre rubriques : faits constatés, faits élucidés, personnes mises en cause, indicateurs répressifs. Ces chiffres sont produits par les services de police et de gendarmerie. Selon la Cour des Comptes, « l'état 4001 présente des lacunes et des imperfections et soulève des difficultés d'interprétation analysées par de nombreux experts... Il agrège des faits disparates qui n'ont pas tous le même impact statistique sur l'évolution d'ensemble de la délinquance, car leur unité de compte (nombre de victimes, d'infractions, d'auteurs ou de procédures) varie selon les délits. Enfin, il est très sensible aux conditions d'accueil des personnes désireuses de déposer une plainte »⁹. Que vaut alors la proclamation affichée sur le site de l'Élysée par la Présidence de la République : « en 2009, grâce à une action menée avec détermination par le gouvernement et les acteurs de la sécurité, LA (sic) délinquance est revenue à son niveau de 1997, effaçant l'explosion des crimes et des délits de 15 % entre eux 1997 et 2002 »¹⁰. Parole, parole, comme dans la chanson.

Face aux critiques de plus en plus vives, en février 2010, une circulaire du Ministre de l'intérieur a décidé que l'évolution de la délinquance devait être désormais analysée à travers quatre catégories : « atteintes aux biens, à l'intégrité physique des personnes, infractions économiques et financières, infractions relevées par l'action des services ». Si la répartition est meilleure, les données saisies sont toujours basées sur l'état 4001. Et les incertitudes sur les sources et les méthodes demeurent. Pour les dissiper, il faudrait que l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) créé en 2007 puisse contrôler rigoureusement l'origine et la saisie de ces données établies par les services de police et de gendarmerie dans le cadre de l'état 4001¹¹. Même si des progrès ont été réalisés par la publication récente des statistiques issues de main courante, le contrôle de leur

⁹ Cour des comptes, *op. cit.* p.26.

¹⁰ www.elysee.fr, rubrique sécurité.

¹¹ « On pourrait souhaiter, comme dans de nombreux pays anglo-saxons que le dispositif d'inspection s'ouvre à des équipes mixtes permettant de mieux garantir le contrôle qualitatif du dispositif ». Alain BAUER, ONDRP, *rapport 2010*, p.11.

établissement par un organisme indépendant est loin d'être acquis. Comme il demeure un « secret défense », il existe une forme de « secret sécurité » sur lequel l'administration veille en restant maîtresse de l'établissement des statistiques. Il est temps qu'en France aussi, un organe indépendant du gouvernement exerce une pleine autorité sur l'établissement des données de base et du traitement statistique des données en matière de criminalité. Tant qu'un tel organe n'existera pas, on vivra dans cette nébuleuse de chiffres qui permet aux charlataneries politiques de s'exercer.

D'où l'importance des enquêtes de victimisation réalisées par le Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales (Cesdip), créé en 1984. Les statistiques policières, indépendamment des doutes sur leur valeur scientifique, correspondent seulement aux infractions dont la police et la gendarmerie ont connaissance par les plaintes ou les investigations. Les enquêtes de victimisation reposent sur les déclarations des victimes à partir d'échantillons très larges de la population, déterminés selon des critères scientifiquement éprouvés. Ces enquêtes de victimisation permettent de mieux cerner la réalité vécue par les populations et d'apprécier le chiffre noir de la délinquance restée ignorée des services de police ou de la justice. Bien évidemment, il ne peut s'agir là que des cas de victimes directes d'infraction, vols ou violences par exemple et non pas des infractions concernant l'intérêt général, fausse monnaie ou pollution par exemple.

Telles qu'elles sont réalisées en Ile de France depuis 2001, les résultats de ces enquêtes, confrontées avec les statistiques policières pour la même période aboutissent à des résultats comparables quant à leur orientation. Les atteintes aux biens des ménages ou les vols subis personnellement sont en baisse significative. En revanche, on estime que le nombre des personnes de 14 ans et plus qui ont subi des violences physiques en 2009 est en hausse significative par rapport à 2006¹².

Au regard de telles données, d'une telle hausse du nombre des agressions physiques, les plus ressenties par le public, le contraste est saisissant avec les flamboyantes déclarations globales du Président de la République et des ministres de l'intérieur sur la diminution par centaines de milliers par an du nombre de victimes. Ce n'est que dans la rhétorique présidentielle et ministérielle que la victoire sur la délinquance est présente. En dépit de toutes les habiletés statistiques, la réalité s'est faite jour. Il s'agit bien d'un échec.

*
* *

IV. Si les faits sont têtus et résistent aux proclamations de victoire triomphale appuyées sur des statistiques *ad hoc*, il demeure un territoire ouvert au volontarisme politique : celui de la loi. Comme le disait un homme politique italien de très longue expérience ministérielle : « quand on ne peut pas grand chose, on peut toujours faire des lois. Ça ne coûte rien et ça fait plaisir ». Le discours volontariste, le « moi, je n'admets pas le crime » trouve un

¹² *La délinquance : entre statistiques de police et enquête de victimisation*, Rapport Cesdip, mars 2011.

domaine privilégié dans la loi. Expression de la volonté générale et de la souveraineté du peuple depuis la Révolution, la loi face au crime et à l'insécurité a été transformée en une forme particulière de message politique : la proclamation de la volonté présidentielle.

Le processus est bien rôdé : un crime odieux bouleverse l'opinion publique. Le Président de la République se saisit aussitôt de l'affaire, exprimant hautement sa compassion pour les victimes et leurs familles, il les reçoit éventuellement à l'Élysée et fait connaître sa volonté implacable que les criminels soient sanctionnés par une justice impitoyable, et la loi changée pour prévenir le renouvellement de tels crimes. Le public ne peut qu'applaudir devant un tel élan d'humanité et de fermeté. L'axiome de l'Ancien Régime « Cy veut le roi, cy fait la loi » étant devenu la règle de notre République, l'annonce de notre monarque républicain devient la feuille de route de l'Assemblée nationale. Le résultat dans le domaine pénal est affligeant. L'inflation législative est devenue un torrent¹³. Dans la période de 2002 -2007, (lorsque la politique de sécurité était l'apanage du Ministre de l'intérieur) ce ne sont pas moins de 13 lois en cinq ans qui furent votées par une majorité docile devant l'homme fort du gouvernement, de surcroît président du parti majoritaire. Depuis son élection à la présidence de la République au printemps 2007, le rythme s'est accéléré : 14 lois sans compter les décrets. On ne compte pas moins de quatre lois en cinq ans pour lutter contre la récidive¹⁴ ! À l'égard des victimes, l'expression législative de la sollicitude du pouvoir est plus intense encore : 21 modifications législatives ont été votées pour renforcer leurs droits depuis le printemps 2002¹⁵ !

Quel qu'en soit le motif, pareille inflation législative est en soi un mal. Ces textes pris sous le coup de la colère ou de l'émotion, cette législation de faits divers suscitent complexité et confusion dans la pratique judiciaire. Trop de lois dégradent la Loi, comme la mauvaise monnaie chasse la bonne. Mais peu importe la qualité législative. Ce qui compte, c'est l'effet d'annonce, la portée médiatique du texte et le bénéfice politique escompté.

*
* *

V. La même tension s'exerce dans les rapports détestables que le Président entretient avec les magistrats. Qu'il s'agisse de l'auteur présumé d'une infraction grave placé sous contrôle judiciaire par le juge des libertés, ou d'un condamné bénéficiant d'une mesure de libération conditionnelle et récidivant en dépit des mesures de contrôle édictées, la fureur présidentielle s'abat sur les magistrats, présumés coupables d'incompétence ou de laxisme, parfois même avant que l'enquête de l'Inspection des services judiciaires ait établi la réalité des faits. Ce n'est point, je crois, l'expression d'une détestation particulière que nourrirait le Président de la République à l'encontre du corps judiciaire, même s'il n'a pas pour la magistrature les yeux de Chimène. Mais le principe de la tolérance zéro appelle ces

¹³ Voir tableau un en annexe 1.

¹⁴ Voir annexe 1.

¹⁵ Cf. Michel Mercier, Ministre de la Justice, garde des Sceaux, *La juste place de la victime dans le procès pénal*, Le Figaro, 20 juin 2011.

réactions impérieuses et souvent précipitées. Là encore, la rhétorique devient un mode de gouvernement. Plutôt qu'une loi inutile ou des accusations éclatantes, mieux vaudrait l'analyse attentive des causes d'un échec qui peuvent n'être que circonstancielles, et l'adoption de mesures administratives qui, pour n'être pas spectaculaires, n'en seraient pas moins efficaces.

En vérité, le volontarisme en justice s'accommode mal de l'indépendance des magistrats. Lorsque des décisions des magistrats de l'application des peines, parfaitement régulières sont publiquement remises en cause par le Président, l'indépendance des magistrats du siège, principe fondamental d'un État démocratique est alors battue en brèche par le pouvoir exécutif. Et si, en dépit de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme et du vœu quasi unanime de la magistrature et du barreau, la nomination des chefs de parquet dépend en définitive de la volonté présidentielle, c'est parce que la promotion aux postes clés de la hiérarchie des procureurs ayant la confiance du Président demeure encore un moyen pour l'exécutif de peser dans la marche des affaires sensibles. À considérer les épisodes conflictuels survenus entre le Président et le corps judiciaire, on comprend mieux le malaise actuel de la magistrature française, le plus profond que j'ai observé depuis plus d'un demi-siècle.

Il existe une réalité judiciaire difficile qu'affrontent quotidiennement les magistrats. Ce n'est point de lois prises dans la précipitation du temps médiatique dont notre justice a besoin. Elle requiert d'abord des effectifs et des moyens plus importants. Elle appelle aussi la confiance du public que la rhétorique présidentielle a pour effet d'altérer. Car indépendamment de ce que j'appellerai les lois de défiance, telles les peines plancher ou la présence de citoyens assesseurs aux côtés des juges, la conception de la justice pénale affirmée par le Président de la République et nombre de ses amis politiques procède d'une analyse erronée ou simpliste.

Combien de fois avons-nous entendu répéter « la sanction est la première des préventions » ? La formule n'est que le rappel de la fonction dissuasive de la peine. Mais pour que la peine, aussi dure soit-elle dans la loi, s'affirme réellement dissuasive, il faut d'abord que le délinquant soit arrêté avant de pouvoir être condamné. Comme le disait déjà Beccaria, « le meilleur frein du crime n'est pas la sévérité de la peine, mais la certitude d'être puni »¹⁶. Sous l'Ancien Régime, le brigandage sur la route était puni de la peine de mort précédée de torture. Mais comme la maréchaussée était peu nombreuse et inefficace, le brigandage prospérait. Disons-le clairement : quand 13,4% des cambriolages sont élucidés en 2010¹⁷, les cambrioleurs ont encore de beaux jours devant eux, même si le législateur, face à une opinion publique excédée, augmentait la peine encourue.

Qu'à l'inverse, le progrès des radars permette aux gendarmes d'établir à coup sûr l'infraction et d'en identifier l'auteur, alors la dissuasion de la délinquance s'exerce efficacement. Et le

¹⁶ Cesare Beccaria, *Traité des délits et des peines*, traduit par Morrelet (A), Paris 1797, p.102, § XX.

¹⁷ Cf. ONDRP, *op.cit.*, p.16.

nombre des victimes de la route diminue sensiblement, ce qui est conforme à l'intérêt général et à l'humanité. C'est pourquoi ma foi est entière dans les progrès de la police scientifique. Et si le nombre d'homicides en France demeure stable et tend même à décroître, c'est dû à l'efficacité des policiers de la brigade criminelle et des gendarmes spécialisés conduisant à un taux très élevé d'élucidation, plutôt qu'aux durcissements des peines déjà fortes. Quant à croire que le malfaiteur chevronné, avant de commettre son forfait, va consulter la dernière édition du Code Pénal pour s'assurer que la peine encourue n'a pas été aggravée, c'est pure faribole et populisme pénal.

La lutte contre l'insécurité repose sur trois piliers : la prévention, la répression, avec son volet nécessaire de réinsertion, et la solidarité avec les victimes. Or le volet prévention a été systématiquement délaissé depuis 2002. L'action bénéfique des Conseils communaux de prévention de la délinquance, créés en 1982 à la suite du rapport Bonnemaïson, reposait sur le simple constat que la délinquance est variable selon les villes et les régions, qu'elle n'a pas la même intensité à Marseille ou à Quimper. Seuls les acteurs du terrain : préfets, élus locaux, magistrats, avocats, responsables de la police, éducateurs, travailleurs sociaux, peuvent, dans une réflexion commune et une action d'ensemble, réduire par des actions ciblées, concrètes, la violence sur le terrain, notamment celles des jeunes. Cette politique de prévention que j'ai soutenue de toutes mes forces avait donné des résultats positifs à partir de 1983. Elle a été poursuivie et renforcée par le gouvernement Jospin et la politique des contrats locaux de sécurité réunissant tous les acteurs de la lutte contre l'insécurité et la précarité. Elle a aujourd'hui quasiment disparu. L'explosion des violences et des émeutes urbaines à l'automne 2005 a engendré la loi du 5 mars 2007. Celle-ci, loin de constituer la reprise d'un développement de la prévention nécessaire, apparaît comme un texte sécuritaire de plus, dans une panoplie déjà largement garnie. Ce n'est pas que la conscience fasse défaut de la nécessité d'agir en amont par des actions diversifiées. Mais le souffle, l'élan et la conviction qui doivent emporter les acteurs de la prévention manquent au sommet de l'État.

Le développement de la vidéosurveillance, aujourd'hui dénommée vidéoprotection, est considéré par les pouvoirs publics et certaines municipalités comme le moyen le plus efficace de prévention. Cet essor laisse sceptique. Moyen utile d'identification de l'auteur présumé de l'infraction, et mode de preuve éventuel pour l'accusation, la vidéosurveillance peut être dissuasive quand elle s'exerce dans des espaces clos, magasins, grandes surfaces, parking, quais de gare ou transports terrestres. Mais elle ne saurait couvrir tout l'espace public. Et si elle peut dissuader le malfaiteur d'agir ici, elle ne peut le détourner d'accomplir son acte ailleurs. La vidéosurveillance ne crée que des zones privilégiées à l'abri de la violence, comme certains ensembles résidentiels protégés. Mais elle ne saurait remplacer la prévention générale ni le traitement individuel du délinquant pour prévenir la récidive. Les analyses de la portée –et des coûts– de la vidéosurveillance dans le présent texte sont éclairants.

Seul le retour en force de la prévention sur le terrain, y compris par le recours à une police de proximité, entraînera une véritable et durable amélioration de la sécurité ailleurs que dans le discours officiel. Et il est vain d'espérer qu'une politique fondée sur la primauté absolue

de la répression pourra le faire.

On ne saurait donc remercier assez les auteurs de cette étude pour la rigueur et la précision de leur démonstration. Grâce à eux, la mystification du discours officiel sur la sécurité apparaît en pleine lumière. Enlevez la pourpre de la rhétorique : le roi est nu.

Robert BADINTER

Synthèse

Depuis 2002, Nicolas Sarkozy se vante de succès remportés dans la lutte contre la délinquance. Sur quels arguments fonde-t-il l'appréciation de sa réussite ? L'analyse de quatre domaines de la politique gouvernementale de sécurité – la politique du chiffre ; la production législative pénale ; la prévention de la délinquance ; la vidéosurveillance - permet de démontrer la supercherie à l'œuvre dans cet exercice d'autosatisfaction. En s'appuyant sur les données publiées par le gouvernement lui-même, sur les travaux scientifiques français et étrangers en la matière, sur les analyses conduites par différentes institutions publiques françaises et sur les récits et témoignages de praticiens, ce rapport dénonce l'imposture de la communication faite autour de la sécurité.

Pour prétendre avoir réussi dans le domaine de la sécurité, le gouvernement s'appuie sur un unique indicateur : le nombre de faits constatés par les services de police et de gendarmerie. Ces statistiques montrent une baisse de 17% depuis 2003, alors que la période précédente (1997-2002) avait connu une hausse également de 17%, selon les déclarations du ministre de l'Intérieur en septembre 2011. Cette rhétorique est à l'œuvre depuis l'arrivée de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur.

Pourtant, ce chiffre unique ne peut 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 victimisation viennent apporter 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 et qu'un dixième seulement des violences intra-familiales feraient l'objet d'une plainte officielle ; concernant les atteintes aux biens, un tiers environ des vols –toutes catégories – seraient 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 meurtres – dont le nombre est très stable sur le long terme ou les vols à l'arraché – dont le nombre a cru avec l'arrivée sur le marché des téléphones portables.

Mais, 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 et qui 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. « La délinquance » continue de baisser au gré des injonctions ministérielles. Le « chiffre » est devenu une fin en soi et la culture du résultat a été dévoyée au profit de la communication politique.

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. L'augmentation du taux d'élucidation, de 25% en 2001 à 38% en 2010, sensée 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, en 2010, respectivement de 13,4% et de 4,3%.

Le résultat le plus tangible de la culture du chiffre se trouve dans la transformation des pratiques policières et judiciaires en une véritable frénésie pénale. Les indicateurs d'activité de la police sont devenus les objectifs et 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 ». Désormais, toute procédure contre un auteur identifié doit faire l'objet d'une réponse 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 sans rencontrer le justiciable dans le contentieux de masse que représente la délinquance routière (41% des condamnations correctionnelles).

Les condamnations sont en hausse, leur sévérité s'accroît et le nombre de personnes

détenues augmente : 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%. 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.

Le rapport du « *sarkozysme* » à la loi pénale repose de fait 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 instiller la peur et 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, souvent adoptés au son du canon et en fonction de considérations électoralistes, se révèlent parfois inapplicables : pour ne prendre que deux exemples significatifs, la loi contre les regroupements dans les halls d'immeubles n'a été de quasiment aucun effet et le fameux « *décret anti-cagoules* » n'a presque aucune chance de pouvoir être appliqué, de l'aveu même des policiers. Lorsque, parfois, les textes répondent à des demandes précises, 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, 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 destinés à endiguer la prostitution n'ont fait qu'aggraver la situation des personnes prostituées. La multiplication outrageuse des priorités gouvernementales (racolage passif, chiens dangereux, voyageurs sans titre de transport, guet-apens et embuscades, bandes de garçons et de filles, violences conjugales, 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 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 2 ou encore loi dite HADOPI. Quant 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. Mais le pouvoir n'a cure de ces objections – on pourrait même gager qu'elles le servent : la « *neutralisation* » des lois votées n'est-elle pas le gage de la possibilité d'en proposer d'autres de plus en plus répressives, et d'alimenter toujours davantage la machine à communiquer qu'est devenue la politique pénale ?

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 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. Depuis, de timides tentatives pour relancer une forme de police de proximité voient le jour régulièrement (unités territoriales de quartier, brigades spécialisées de terrain, patrouilleurs...). 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, ces émeutes n'accoucheront que d'une loi deux ans plus tard – loi qui aurait dû être la première loi exclusivement consacrée à la prévention en France, mais qui est apparue en raison de son contenu comme une nouvelle loi répressive.

Progressivement, ces dix années auront conduit à une évolution forte de la notion même de prévention : « *la répression est la meilleure des préventions* » affirme le ministre de l'Intérieur. Dissuasive, la prévention se doit de s'éloigner de l'approche socio-éducative – selon les termes de la circulaire de 2011. Les thèmes et modalités d'action retenus frappent par leur manque de créativité et leur déconnection des réalités. Peu d'évaluation sont menées – 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 pas entièrement mis à mal par cette nouvelle politique publique de la prévention. La priorité est donnée à la sanction et à la logique dissuasive, malgré l'inadéquation avec les besoins et les constats des acteurs de terrain. Ainsi, la politique de soutien parental repose aujourd'hui principalement sur des mesures de rétorsion. La prévention de la délinquance des mineurs n'a pas progressé tant les énergies ont été captées par les réformes législatives aggravant sans cesse la répression à l'égard des jeunes. 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 des victimes sont aujourd'hui en danger de disparition en raison de la baisse du soutien de l'État. Ces quelques exemples démontrent la faiblesse du bilan en la matière.

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.

Le maire 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 –de brève durée – soit observé. De 25M€ en 2001, les financements étatiques avaient chuté à 15M€ par an entre 2002 et 2005. L'année 2007 a été « faste » avec des crédits culminant à 30M€, mais leur décreue s'est amorcée tout de suite après et depuis 2009, le niveau de 20M€ n'est pas atteint. 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 2M€, soit 7% de la dotation totale du FIPD¹⁸ pour la vidéo-surveillance.

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 est perçu sur bien des territoires comme une façon d'occulter le désengagement des services de la police nationale et de la gendarmerie. Les inégalités entre territoires s'aggravent du fait de ces évolutions.

Dans ce contexte, la vidéo-surveillance a été présentée comme la réponse « miracle » et l'outil privilégié de la prévention. D'inspiration britannique, l'engouement de Nicolas Sarkozy pour la vidéosurveillance se caractérise depuis 2002 par une fuite en avant que ne canalise aucune réflexion sur l'articulation de cet outil avec les autres dispositifs de prévention. Les missions qu'on assigne à la vidéosurveillance, devenue « vidéoprotection » pour rassurer les défenseurs des droits fondamentaux, ont vu leur périmètre s'accroître progressivement depuis 2002 au point de devenir la panacée pour prévenir, dissuader et élucider les crimes et les délits. La vidéo-surveillance a été promue directement par l'État qui est passé ici d'un rôle d'arbitre entre différents projets présentés par les collectivités locales à un rôle de promoteur. Le secteur économique de la vidéo-surveillance est d'ailleurs devenu le domaine le plus dynamique de la sécurité privée avec une croissance annuelle de 7% depuis 2004.

Le développement tous azimuts des caméras ne repose pourtant pas sur une évaluation sérieuse de leur efficacité. En 2008, la méta-analyse de Welsh et Farrington (étude de 41 évaluations disponibles dans le monde sélectionnées pour la rigueur de leur méthode) fait apparaître que la vidéosurveillance ne produirait d'effet dissuasif que dans les lieux fermés, qu'il serait faible pour prévenir les atteintes aux personnes et qu'il ne persisterait pas

¹⁸ Fonds interministériel de prévention de la délinquance

longtemps (quelques mois). Quant à l'impact sur le sentiment de sécurité, il serait quasiment nul. Les rares études françaises rejoignent ces conclusions et auraient dû ramener l'installation de caméras à de plus justes mesures. Utile au gouvernement et aux élus locaux pour faire croire à leur volontarisme en matière de sécurité, la vidéosurveillance est devenue la principale dépense du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) avec un doublement depuis 2007 des subventions atteignant, en 2010, 60% de l'enveloppe de ce fonds et ce, au préjudice d'autres actions de prévention. Or, l'aide apportée par l'État ne constitue qu'une aide au « démarrage », pour l'achat de caméras ; il faut y ajouter le coût de maintenance pour faire fonctionner ces dispositifs. Par exemple, la chambre régionale des comptes a constaté que la ville de Cannes avait déboursé environ 7M€ pour l'achat de 276 caméras, dont les coûts s'élèvent pour la maintenance à 350 000 € par an et à 600 000 € pour la rémunération des personnels.

L'engouement gouvernemental pour les caméras de surveillance se traduit par des annonces fortes, comme celle de tripler en 3 ans le nombre de caméras sur la voie publique, alors même que le nombre de caméras installées n'est pas systématiquement recensé. Ainsi, à Paris, selon les sources – toutes rattachées au ministère de l'Intérieur – l'estimation du nombre de caméras varie entre 15 000 et 33 000. Ce flou a d'ailleurs été relevé par la Cour des comptes en juillet 2011 qui a recommandé « *de se doter des moyens d'une connaissance exacte des systèmes de vidéosurveillance* ».

Le régime actuel d'autorisation et de contrôle de la vidéosurveillance fait intervenir principalement le préfet (autorisation), les commissions départementales de vidéosurveillance (avis consultatif) et, de manière résiduelle, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) (conservation numérique des images, couplage avec fichiers nominatifs). Leurs positions respectives parfois hétérogènes ne sont pas à la mesure de l'enjeu, s'agissant d'une matière pouvant toucher les libertés individuelles. Par ailleurs, aucune réglementation sérieuse n'a été développée quant à l'utilisation des images transmises par les agents visionneurs, sans formation juridique ou déontologique, aux forces de l'ordre puis à la justice. De même, l'utilisation d'images comme preuves dans un procès pénal s'est développé de fait, sans cadre juridique spécifique.

L'étude de ces quatre domaines d'action permet d'identifier des points communs qui constituent la marque de fabrique de Nicolas Sarkozy en matière de sécurité, même si certaines des évolutions présentées trouvent leurs origines avant 2002. Le volontarisme affiché s'est trop souvent traduit par une accumulation de « priorités » définies en fonction des besoins de communication politique et non au regard des besoins de sécurité réels des citoyens tant au niveau national qu'au niveau des différents territoires de la République. 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.

Au travers ces analyses, nous souhaitons que les leçons soient tirées des échecs, afin d'envisager une refonte d'ensemble de la politique publique de sécurité qui permette de répondre aux enjeux présents et futurs comme le rapport de Terra Nova publié en octobre 2011 l'a fait¹⁹. Il nous semble primordial de ne pas céder à la facilité du catalogue de mesures et de ne pas penser les réformes dans une perspective trop strictement institutionnelle : la politique de sécurité ne se limite pas à l'organisation des ministères et de leurs services ; elle doit approfondir la réflexion sur les techniques et méthodes de travail des acteurs de la sécurité et être élaborée en lien avec les scientifiques, les professionnels de terrain et les acteurs associatifs et non gouvernementaux. Certains éléments de cette politique nous paraissent pouvoir faire l'objet d'un large consensus politique qui constituerait une base solide et pérenne :

- *Le développement et la prise en compte des connaissances comme postulat de base de toute réforme* : ces connaissances sont constituées des savoirs scientifiques des chercheurs et des savoirs empiriques des acteurs et de la société civile dans son ensemble. Elles doivent conduire à une réforme profonde de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales et au développement systématique d'évaluations visant non à déterminer l'attribution de mannes budgétaires, mais à améliorer la qualité du service rendu aux citoyens. Enfin, ces connaissances doivent être accumulées aux différents niveaux d'intervention territoriale et non uniquement centralisées.
- *La territorialisation de l'action* nous paraît devoir être clairement renforcée : les services étatiques doivent acquérir plus de compétences d'action à l'échelle locale et les exigences administratives des administrations centrales à l'égard des services de terrain mériteraient d'être revues à la baisse pour permettre le développement de savoir faire nécessaires ; la répartition entre l'action locale – ou régionale – et nationale ne nous paraît pas reposer uniquement sur une séparation thématique – par exemple, la corruption ou une atteinte à l'environnement peuvent constituer un enjeu local. Il nous semble indispensable d'identifier systématiquement la valeur ajoutée apportée par les différents niveaux d'intervention.
- *L'adoption d'une approche par résolution de problèmes* devrait irriguer la réflexion sur les méthodes de travail des acteurs de la sécurité. Cette méthode permet naturellement de mieux prendre en compte les spécificités des situations locales comme nationales ou internationales, de mieux cibler les priorités en fonction des besoins analysés à partir de sources de connaissances fiables et diversifiées et favorise le décloisonnement entre les multiples intervenants pouvant être utiles à l'amélioration de la sécurité et au-delà de la qualité de la vie quotidienne de tous.

Certaines étapes nous paraissent incontournables. Aucune réforme d'ensemble ne nous paraît envisageable sans repenser les missions assignées à l'institution judiciaire, aux services nationaux de police et de gendarmerie, aux services municipaux de sécurité et de prévention et aux autres acteurs susceptibles de s'inscrire indirectement dans une politique de sécurité. Les décisions gouvernementales de la décennie écoulée ont érigé la réponse pénale en

¹⁹ Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel, *Changer de politique de sécurité*, Contribution n°18, Terra Nova, octobre 2011.

modalité privilégiée de la sanction des comportements condamnés par le corps social. Il nous semble indispensable de revoir ces orientations en envisageant la dépenalisation de pans numériquement importants de contentieux afin, d'une part, de donner l'oxygène nécessaire à la réforme et au bon fonctionnement du système pénal et, d'autre part, de favoriser les autres modes de sanction et de « prise en charge » permettant d'améliorer la qualité du « vivre ensemble ».

En conclusion, il nous apparaît nécessaire de réhabiliter également dans le domaine de la sécurité l'humanisme indispensable à toute approche de la résolution des conflits – par la voie pénale ou par une autre. Il s'agit là d'un engagement reposant tout autant sur un pragmatisme réaliste que sur la forte conviction de l'infinie capacité de l'être humain à améliorer son comportement en société.

Quelques chiffres

Les délinquances : comptes et mécomptes

- La fallacieuse utilisation du « *nombre de victimes épargnées* » : il s'agit de comparer le nombre de faits constatés chaque année et de le rapprocher du chiffre de l'année précédente. La différence est présentée comme une diminution du nombre de victimes. Or, de nombreux faits constatés ne comptent pas de victime, telles par exemple les infractions à la législation sur les étrangers, ou encore les infractions à la législation sur les produits stupéfiants, les infractions à la réglementation routière etc... L'ensemble de ces infractions est considérable, au moins le tiers des faits constatés, ce qui invalide complètement le raisonnement sur le nombre de « victimes épargnées ».
- Le *taux d'élucidation* est passé de 25% en 2001 à 38% en 2010, mais hors IRAS (infractions révélées par l'action des services), il n'est que de 29%. Le taux d'élucidation est bien évidemment de 100% pour les « IRAS ». Or, celles-ci comptent pour environ le quart des faits constatés. Les taux d'élucidation sont élevés pour les crimes, mais faibles pour les vols notamment. En 2010, 11,4% des 172 497 cambriolages dans les locaux d'habitation principale ont été élucidés (13,4% en incluant les locaux industriels et commerciaux) et 4,3% des 89 239 des vols « à la tire ».
- La *délinquance routière* représente en 2009 15% des faits constatés par les services de police et de gendarmerie et 41% des condamnations prononcées par les tribunaux correctionnels.
- Le nombre d'interpellations pour *usage simple de produits stupéfiants* (à plus de 90% du cannabis) a doublé en dix ans, passant de plus de 70 000 à près de 140 000. Cela représente 86% de l'activité des services dans le domaine des stupéfiants, ce qui signifie que la lutte contre le trafic ne concerne que 6 000 faits constatés environ.
- Le *taux de réponse pénale* est passé de 68% en 2000 à 88% en 2009. Parmi ces réponses, la part des alternatives aux poursuites est passée de 28% à 48%, mais cette évolution repose essentiellement sur l'augmentation du nombre de « rappels à la loi » dont la pratique montre le peu de contenu.
- Les *procédures rapides d'ordonnance pénale* dans lesquelles le juge ne rencontre pas le justiciable qu'il condamne représentent 25% des décisions des tribunaux correctionnels.
- En dix ans, de 2000 à 2009, les *condamnations* pour crime ou délit ont augmenté de 16% et en vingt ans, le nombre de peines d'emprisonnement ferme a crû de 20%.
- En 2007, 2,7% des condamnés pour des viols et atteintes sexuelles criminelles se

trouvaient en état de *récidive légale*.

- La récidive des personnes ayant été condamnées à une peine de prison ferme est supérieure (taux de 72% par exemple dans l'étude de mars 2010 de l'administration pénitentiaire) à celle des personnes ayant bénéficié d'une autre modalité d'exécution de leur peine (59% et 58% pour les personnes condamnées à un travail d'intérêt général ; taux de 52% pour celles condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve ; 42% pour celles exécutant leur peine avec un bracelet électronique et de 39% pour celles condamnées à un sursis simple). Cette tendance n'est pas due au fait que les juges auraient tendance à condamner à l'incarcération ceux qui présenteraient les risques de récidive les plus importants. Plusieurs études européennes ont éliminé ce « biais » et aboutissent aux mêmes résultats.
- Au 1er juin 2011, 64 971 personnes étaient incarcérées, ce qui représente une augmentation de 6,7% par rapport au 1er janvier 2011 et alors que le nombre de places disponibles s'élève à 56 150, soit une densité globale de 111 détenus pour 100 places. Le nombre de personnes incarcérées était de 60 403 en 2007 et de 48 594 en 2002. La progression a été de 25%. À partir de 2004, on distingue les personnes écrouées et les personnes « hébergées », c'est-à-dire détenues. En effet, le nombre de personnes exécutant leur peine sous le régime du bracelet électronique croît d'année en année (3575 en 2005 et 13 994 en 2010). Les autres personnes « non hébergées » exécutent leur peine sous les régimes de la semi-liberté (5500 personnes environ) et en placement extérieur (moins de 3000 personnes). L'ensemble de la population « sous écrou » a progressé de 36% de 2002 à 2010 dépassant les 70 000 personnes en 2011. Le taux de population sous écrou en France rapporté au nombre d'habitants a cru d'année en année pour atteindre aujourd'hui les 104 pour 100 000 habitants – bien au-dessus du Portugal, des Pays-Bas et des pays scandinaves (autour de 70 pour 100 000), mais aussi de la Belgique, de l'Autriche, de l'Allemagne et en dessous des taux anglais ou espagnol.

La fièvre législative

- De 2007 à septembre 2011, 14 lois pénales ont été promulguées et 13 entre 2002 et 2007, contre 9 entre 1997 et 2002. Pendant la décennie passée, 8 lois pénales ont été adoptées en lien direct avec la commission d'un crime ou délit ayant fait l'objet d'un fort écho médiatique.
- L'invalidation des mesures législatives a représenté depuis 2007 – en ne tenant pas compte des questions prioritaires de constitutionnalité - :
 - o 2 décisions de non-conformité totale des lois à la constitution – aucune auparavant ;
 - o 5 réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel – aucune auparavant.
 - o Plusieurs « mesures phares » ont été invalidées, telles la disposition prévoyant l'applicabilité immédiate de la rétention de sûreté ; la loi sur la qualification spécifique d'inceste ; 13 dispositions de la LOPPSI II – la plus grosse censure de l'histoire du Conseil constitutionnel.

Prévention : le recul au profit de la vidéo-surveillance

- Les financements étatiques consacrés à la prévention de la délinquance – spécifiquement et hors vidéo-surveillance - atteignaient 25M€ en 2001 pour chuter à 15M€ entre 2002 et 2005. Les émeutes de 2005 et la loi de 2007 ont conduit au pic de 30M€ en 2007, puis à une nouvelle décrue depuis : 26M€ en 2008, 19M€ en 2009 et 2010 et 21M€ en 2011.
- La part des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) alloués à la vidéo-surveillance, nulle en 2006, est passée de 30% en 2007 à 60% aujourd'hui.
- En 1995, 10 communes environ étaient équipées de caméras de surveillance ; elles étaient 800 en 2005, 1500 en 2008 et 2000 en 2010.
- Le coût d'une caméra de surveillance s'établit environ à 20 000€, mais peut varier en fonction des capacités techniques.
- Les forces de police municipale représentent 18 000 policiers municipaux, 1800 gardes champêtres et 3000 agents de surveillance sur la voie publique.

Introduction

La politique de sécurité constitue un enjeu important du débat politique français depuis la fin des années 1970. La place prise par les questions de sécurité dans la compétition politique s'observe dans la plupart des pays occidentaux sur cette période. Á l'échelle internationale, le thème de la sécurité est également devenu un enjeu essentiel dans de nombreux pays, mais il repose sur des réalités bien différentes au Mexique, en Afrique du Sud, au Chili, en Russie ou en Chine pour ne citer que quelques exemples.

La sécurité ne se laisse pas aisément définir. Le terme est utilisé dans quantités de domaines – sécurité alimentaire, sécurité sociale, sécurité civile pour mentionner quelques exemples français. Ce ne sont pas ces domaines que nous aborderons, mais celui de la sécurité des personnes et de leurs biens – en excluant la sécurité de l'État ou des entités économiques. Ce cadre lui-même demeure imprécis. Réduire la sécurité des personnes à la lutte contre la délinquance est ainsi largement considéré comme une duperie tant disposer d'un logement sûr et d'un emploi stable, être capable de se soigner ou encore être assuré d'un traitement équitable par les institutions de son pays constituent des enjeux de sécurité fondamentaux et des préoccupations quotidiennes de larges pans de la population, y compris en France. Cette appréhension globale de la sécurité, entendue comme la capacité à exercer ses droits fondamentaux est d'ailleurs retenue par l'Organisation des Nations Unies - et particulièrement ONU-HABITAT, programme onusien chargé des « établissements humains » c'est-à-dire des villes - sous le terme de « sécurité humaine ». Notre ambition n'est pas de traiter de tous ces aspects de la sécurité.

Les termes utilisés dans les débats internationaux permettent de préciser le cadre de nos analyses. L'expression « sécurité quotidienne » est largement employée en regard de la « *community safety* » et de la « *seguridad ciudadana* » auxquelles se réfèrent nombre de pays anglophones et hispanophones. Ces expressions mettent l'accent, au-delà du comportement criminel individuel, sur les éléments permettant de renforcer la cohésion sociale et la qualité du « vivre ensemble » : la capacité des individus et des groupes à coexister dans le respect de leur diversité et de leurs intérêts parfois divergents. Cette conception permet d'appréhender les besoins en sécurité au niveau local, par exemple : comment résoudre les difficultés liées au trafic de drogues et à la prostitution dans un square, sans se contenter de les déplacer géographiquement, ni de « nettoyer » les lieux temporairement par des arrestations massives ou une présence uniquement dissuasive. Cette notion admet également que si la criminalité peut être combattue et limitée, et ses effets amoindris, une société sans crime n'est pas envisageable. La sécurité quotidienne ne se

limite pas ainsi à l'absence de commission de faits répréhensibles, mais envisage la qualité de la vie quotidienne des citoyens dans leurs rapports avec les autres citoyens et avec les institutions.

Cette approche conduit naturellement à la définition de politiques publiques très transversales et à la mise en œuvre de moyens dits participatifs : implication de différentes composantes du corps social, mobilisation d'acteurs divers bien au-delà de la police et de la justice. Elle a été solennellement adoptée par les Nations Unies en 2002 sous la forme de principes directeurs portant sur la prévention de la criminalité qui précisent notamment que « *la prévention du crime, lorsqu'elle est efficace et judicieuse, améliore la qualité de vie de toute la population* ». Cette approche sous-tend également les politiques de la ville et de prévention de la délinquance développées en France à partir des années 1980 – même si ces dernières ne peuvent bien évidemment être réduites à la notion de sécurité quotidienne. Néanmoins, en France, la définition et la mise en œuvre de politiques publiques de sécurité – visant la sécurité des citoyens – reste marquée par des conceptions très institutionnelles et centralisées. Une large partie des énergies réformatrices et des crédits publics se concentrent sur l'action de la police et de la justice. C'est pourquoi nos analyses porteront principalement sur ce qui constitue « la politique de sécurité » du gouvernement français, et non sur l'ensemble des composantes qui contribuent d'une façon ou d'une autre à la sécurité des habitants de notre pays.

Dans le grand ensemble que constitue la politique de sécurité gouvernementale, nous n'avons pas eu l'ambition de traiter tous les sujets. Dans le temps et la disponibilité impartis, nous regrettons ainsi de n'avoir pu aborder la question des évolutions des moyens accordés à la politique gouvernementale de sécurité ; de même, si nous avons pu présenter brièvement les évolutions des pratiques institutionnelles des policiers, gendarmes et magistrats, de nombreux autres professionnels – tels les agents de sécurité privée, les coordonnateurs de politiques locales, les différents corps de travailleurs sociaux intervenant dans le champ de la sécurité, les nombreux médiateurs contribuant à la résolution des conflits et bien d'autres...- participant de près ou de loin à la sécurité n'ont pu faire l'objet d'une analyse similaire. Les évolutions institutionnelles telles que les réformes administratives des corps professionnels ou le rapprochement de la police nationale et de la gendarmerie nationale n'ont pas été examinées en tant que telles non plus.

Nous avons choisi quatre thèmes qui nous ont paru constituer des priorités revendiquées par Nicolas Sarkozy, en sa qualité de ministre de l'intérieur, puis de Président de la République. Depuis 2002, les gouvernants insistent sur la nécessité de pouvoir chiffrer les « résultats » de la politique de sécurité. Cette « culture du chiffre » a été présentée comme un élément essentiel de l'identité de la politique de sécurité menée depuis dix ans. Nous avons donc souhaité démarrer nos analyses par ce point. Beaucoup a déjà été écrit et étudié sur ce thème ; ce rapport présente des éléments synthétiques concernant les artifices des chiffres dits « de la délinquance » et l'impact de cette culture du chiffre sur les services de police, mais aussi sur les pratiques judiciaires – impact qu'il nous a paru nécessaire de souligner. La deuxième partie porte sur le bilan des lois adoptées pendant cette décennie. Ici encore, la

« frénésie » normative a été relevée à maintes reprises. Notre analyse s'attache, d'une part, à mettre à jour le caractère systématique de la rhétorique de la peur utilisée à l'origine de la production législative ; et d'autre part, nous avons recherché quels effets cet arsenal pénal avait pu produire sur l'efficacité de l'action de la police et de la justice. Si la troisième partie concerne la prévention de la délinquance, la raison n'en est pas que ce domaine aurait constitué un thème de prédilection de Nicolas Sarkozy. La prévention de la délinquance a été cruellement rappelée au bon souvenir du gouvernement à la suite des émeutes de 2005. La politique publique de prévention a connu de profondes évolutions, plus marquées depuis 5 ans, dans sa définition, ses objectifs et les modalités de sa mise en œuvre. Elle reste marquée par la promotion de la vidéosurveillance qui en a aspiré une grande partie des financements étatiques. Nous avons souhaité traiter la politique liée à la vidéosurveillance dans une partie distincte, en raison du soutien massif que cet outil a reçu de la part des pouvoirs publics.

Ces quatre domaines d'action ont été fortement investis par Nicolas Sarkozy dans ses différentes fonctions. Il a conduit une politique publique porteuse d'une vision propre et de fortes ambitions. Toutes les évolutions décrites n'ont cependant pas leur point de départ en 2002. Il est clair que certaines tendances, telles que le développement de la vidéosurveillance, l'augmentation du taux de réponse pénale ou encore le renforcement des sanctions pénales à l'égard des mineurs délinquants constituent des évolutions de plus long terme. Nous nous sommes attachés à distinguer ce contexte général des impulsions qui peuvent clairement être imputées à la politique menée depuis 2002 et à la « marque de fabrique » que Nicolas Sarkozy a voulu imprimer.

Le Président de la République présente depuis 10 années « sa » politique de sécurité comme un succès. Nous avons recherché sur quels fondements reposait une telle auto-satisfaction. Notre objectif n'était cependant pas de mener une évaluation scientifique des résultats de la politique menée. Aucune évaluation de ce type n'est menée en France. Des études scientifiques, dont la méthodologie permet de garantir la fiabilité des résultats, sont conduites ponctuellement, nous les citons tant elles sont précieuses et rares. Le déficit français en matière d'évaluation des politiques publiques en général est bien connu. Le domaine de la sécurité n'y fait pas exception, au contraire. Cette évaluation est rendue difficile en raison de la rareté des indicateurs fiables et constants dans le temps. Nous verrons que les statistiques retraçant l'activité des services de police et de l'institution judiciaire présentent de graves défauts et sont limitées dans leurs objets. D'autres sources sont utilisées par les chercheurs. Mais, aucun organisme n'est en mesure de suivre avec rigueur et constance les politiques publiques de sécurité. Les outils d'évaluation sont pauvres, fréquemment instrumentalisés par les responsables gouvernementaux et caricaturés dans le débat politique. Notre ambition n'est pas de suppléer ces carences. Notre analyse porte sur la comparaison entre les objectifs affichés par les responsables gouvernementaux depuis 2002 dans les quatre domaines décrits et l'impact des actions menées pour les atteindre.

Nous avons identifié les objectifs affichés au travers des discours publics tenus par Nicolas Sarkozy et les responsables chargés de la mise en œuvre de sa politique, au travers des lois, décrets, règlements et circulaires adoptés, ainsi que d'autres outils comme des « guides » d'application de la politique publique. Nous avons confronté ces objectifs affichés à l'impact de la politique dans la réalité quotidienne et professionnelle vécue par les citoyens et les acteurs de la sécurité. Comment aborder cette dernière alors même que les outils d'évaluation des résultats de cette politique publique demeurent limités ? Nous avons fait le choix d'examiner tout d'abord les travaux scientifiques existants qui sont nombreux à analyser les effets de cette politique publique, notamment les effets sur les pratiques professionnelles policières. Certains portent plus précisément sur les résultats. Comme, par exemple, dans le domaine de la vidéosurveillance, une étude faite spécifiquement sur l'installation de caméras dans les lycées d'Île-de-France. De nombreuses analyses et constats ont été faits par les acteurs de la sécurité eux-mêmes, sous différentes formes : ainsi le Conseil national des villes a produit plusieurs avis au gouvernement concernant la prévention de la délinquance ; les syndicats professionnels ont diffusé leur regard sur l'impact de cette politique sur les conditions de travail et le fonctionnement institutionnel ; les regroupements professionnels, tels l'Union des HLM ou la Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, produisent également leurs propres analyses sur ces questions. D'autres institutions établissent des bilans, plus ou moins critiques, de la politique menée : les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes examinent régulièrement depuis quelques années ce champ d'action ; de nombreux rapports parlementaires se sont attachés à dresser un bilan à l'appui de leurs propositions nouvelles. Bien sûr, les statistiques de l'activité des services de police et des juridictions pénales ont également été examinées, de même que les enquêtes de victimisation – avec toutes les précautions d'interprétation bien identifiées par de nombreux travaux de recherche approfondis.

Nos travaux de recherche et de rédaction ont été menés principalement entre janvier et juin 2011, avec quelques mises à jour postérieures. Nous avons renvoyé en notes de bas de page de nombreuses précisions qui nous paraissaient intéressantes pour un lectorat spécialisé, mais qui auraient pu gêner la lecture d'ensemble. Ces précisions permettent également de bien comprendre les bases et sources de nos analyses. Un lexique est proposé en fin de rapport pour faciliter la lecture des acronymes et préciser dans quel sens nous utilisons certains termes techniques.

Centrée principalement sur l'écart entre les ambitions affichées par le pouvoir et la réalité des réalisations dans le domaine de la sécurité, cette analyse critique vise à expliciter les mécanismes ayant permis à Nicolas Sarkozy de revendiquer une action forte. Pour autant, il nous semble essentiel de ne pas limiter la lecture de ce rapport à la dénonciation d'une manœuvre politique et médiatique, ni à la condamnation de l'existant. Nous l'avons souligné, tout n'a pas été inventé en 2002 et certaines tendances dont nous relevons l'inefficacité ou la dangerosité sont bien installées. Bien que notre travail n'inclue pas une liste de propositions à soumettre aux candidats à l'élection présidentielle, il nous paraît légitime que les leçons tirées de cette décennie soient retenues pour la décennie à venir,

quels que soient la personnalité ou le courant politique au pouvoir.

Si nous revendiquons l'objectif de soumettre au débat pré-présidentiel ces éléments d'analyse, nous avons néanmoins souhaité au travers de notre travail nous situer non dans un cadre politique, mais à la croisée des connaissances acquises par les scientifiques, les praticiens et les responsables locaux et nationaux de cette politique publique. Considérant que l'enceinte politique et son écho médiatique réduisent trop souvent les échanges sur la sécurité à des slogans, il nous semble indispensable que d'autres s'expriment, confrontent leurs analyses et promeuvent des pistes de réforme assises sur une appréhension plurielle et solide de la réalité et non sur des croyances désincarnées.

PARTIE I

La politique du chiffre :

Artifices et conséquences néfastes

Les chiffres de l'économie sont un enjeu politique de longue date. Le calcul du taux de chômage et celui de l'inflation sont élaborés avec d'innombrables précautions et chacun sait qu'ils ont longtemps fait l'objet de manipulations. Ceux de la délinquance sont exploités depuis une date plus récente. En s'efforçant de parer cette démarche des atours de la transparence, Nicolas Sarkozy et ses ministres de l'intérieur en ont fait un outil de communication et d'illustration de leur volontarisme dans le champ de la sécurité : *« J'ai souhaité dès 2002 une communication mensuelle des données disponibles. Il ne s'agit ni de déifier les statistiques, ni d'entretenir des polémiques stériles. Il faut simplement dire la vérité à nos concitoyens. Il faut être transparent pour les simples raisons que nous sommes à leur service et que la réalité se voit dans la rue. Depuis trois ans, le thermomètre est resté accessible à tous. L'activité criminelle et délictuelle est publiée mensuellement. L'observatoire national de la délinquance a été mis en place. Organisme indépendant, ses travaux complètent le fameux état 4001 par des statistiques portant sur les phénomènes non pris en compte jusqu'alors. Tout ceci nous permet d'évaluer nos actions, de nous imposer à nous-mêmes un guide de notre stratégie. Il faut que nous puissions établir un diagnostic précis et éclairé sur l'évolution des grandes catégories de faits, que nous puissions en rechercher les causes, que nous puissions tout mettre en œuvre pour améliorer les résultats par une action ciblée, résolue et coordonnée²⁰. »*

Belle pétition de principe, mais la réalité est tout autre : la connaissance des délinquances est restée très parcellaire pendant ces dix années et trop sujette à des enjeux strictement politiques ; les outils de recueil et d'interprétation des données ont donné lieu à de trop nombreuses manipulations pour constituer des bases d'analyse parfaitement sûres. De nombreuses critiques ont été formulées par les chercheurs quant à la fiabilité de ces données et à la justesse de leur interprétation²¹.

²⁰ Discours prononcé lors de la 2ème rencontre police-gendarmerie, 27 septembre 2007

²¹ Voir notamment :

Philippe Robert, Bruno Aubusson de Cavarlay, Marie-Lys Pottier, Pierre Tournier, *Les comptes du crime. Les délinquances en France et leur mesure*, Paris, L'Harmattan, 1994.

Frédéric Ocqueteau, Jacques Frenais, Pierre Varly (dir.), *Ordonner le désordre. Une contribution au débat sur les indicateurs du crime*, Paris, La Documentation française, 2002.

Philippe Robert, avec Hugues Lagrange, Marie-Lys Pottier, Renée Zauberman, Enquêtes de victimation et statistiques de police : les difficultés d'une comparaison, in *Un autre regard sur la délinquance, Déviance et Société*, 2004, 28, 3, 285-316, numéro spécial.

Au-delà de la bataille des chiffres, l'objectif de « la sécurité partout et pour tous » s'est traduit par une obligation de résultats chiffrés pour les institutions régaliennes, avec pour principe la « tolérance zéro ». La culture du chiffre imposée par Nicolas Sarkozy au ministère de l'intérieur a gagné l'institution judiciaire et transformé les pratiques institutionnelles au profit du « tout pénal ». La pénalisation systématique des comportements qui doivent tous faire l'objet d'une réponse pénale a été présentée comme un gage d'efficacité contre le sentiment d'impunité et pour la sécurité. Pourtant, alors que la délinquance affichée est sans cesse annoncée en baisse depuis 2002, le sentiment d'insécurité ne diminue nullement dans des proportions comparables. Les citoyens ne sont pas dupes : la manipulation des chiffres et la fièvre législative n'ont pas répondu à leurs attentes en matière de sécurité et de justice quotidienne.

Surtout, l'approche frontale et quantitative des délinquances a créé depuis dix ans une rupture tant dans les pratiques du législateur que dans les pratiques policières et, plus grave, judiciaires. Les bouleversements provoqués par cette impulsion politique obnubilée par la communication de chiffres, sont un échec dans la recherche de la cohésion sociale et de la tranquillité publique. Il est même à craindre que ces dix années d'exercice sécuritaire sous les feux de la rampe et la paupérisation du pays ont accentué des fractures.

Voir également le site de Laurent Mucchielli : www.laurent-mucchielli.org

1.

La culture du chiffre : beaucoup de communication, de nombreuses manipulations

L'interprétation des chiffres de la délinquance nécessite des mises en perspective et des précautions, ainsi que le rappelle le sociologue Laurent Mucchielli²² : « *On ne peut rien dire d'un chiffre si l'on ignore comment il a été fabriqué. Un seul chiffre ne saurait permettre de décrire ni mesurer un phénomène social complexe. Les chiffres ne « parlent pas d'eux-mêmes », c'est nous qui les faisons parler* ».

Les chiffres utilisés par les ministres de l'intérieur sont extraits des statistiques de la police et la gendarmerie. Cette statistique s'articule sur une nomenclature de 107 infractions, désignée sous le terme « état 4001 » et comporte quatre rubriques : faits constatés, faits élucidés, personnes mises en cause et indicateurs répressifs. Mis en place en 1950, cet outil a été rendu public en 1972 dans le contexte du débat sur l'insécurité. Recueillies au niveau départemental, les données ont été informatisées en 1989, permettant une consultation quasi immédiate au niveau central.

« *En 2009, grâce à une action menée avec détermination par le gouvernement et les acteurs de la sécurité, la délinquance est revenue à son niveau de 1997, effaçant l'explosion des crimes et délits de 15% entre 1997 et 2002. Le taux d'élucidation (rapport du nombre de faits élucidés par les enquêteurs sur le nombre de faits qui leur sont signalés) est lui passé depuis 2001 de 25% à 38%* »²³. Tel est le bilan que le Président de la République dresse lui-même de son action. Cependant, la présentation de ces résultats ne repose que sur la statistique administrative de l'état 4001 établie par les services de police et de gendarmerie hors de tout contrôle de statisticiens. La communication politique reste fondée sur un « chiffre unique de la délinquance » qui ne rend pas compte de la réalité. Les lacunes et imperfections de l'outil « état 4001 » ont été commentées par de nombreux auteurs²⁴ et

²² Laurent Mucchielli, *Les techniques et les enjeux de la mesure de la délinquance*, Savoir/Agir

²³ *Bilan de l'action de Nicolas Sarkozy depuis 4 ans à l'Elysée*, mai 2011, site internet de l'Elysée

²⁴ Voir notamment :

Frédéric Ocquetau et Philippe Pichon, *La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF*, 2008, http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=ej716pksh0fnc5ouks25s55706&label=SHS&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00418473&version=1

Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007

soulignées par la Cour des comptes elle-même dans son rapport de juillet 2011²⁵.

1.1. L'ENREGISTREMENT DES DELINQUANCES : DES ARTIFICES MULTIPLES ET CONNUS

La pression exercée depuis 2002 par les ministres de l'intérieur successifs pour obtenir « de bons chiffres » a conduit au développement de nombreuses manipulations²⁶ dans l'enregistrement des formes de délinquance figurant à l'état 4001²⁷.

Le refus ou la forte résistance mise à enregistrer une plainte est devenue une pratique fréquente. Elle s'appuie sur différentes techniques. Dans certains cas, l'infraction sera considérée comme n'étant pas constituée – appréciation juridique qu'il est difficile de contester pour une victime non spécialiste. Les plaintes peuvent être dissuadées lorsqu'il n'y a pas eu de préjudice subi – dans le cas d'une tentative de vol par exemple, dont l'auteur encourt pourtant les mêmes peines que le voleur accompli. De façon plus subtile, la fermeture de certains bureaux de proximité et la réduction des horaires d'ouverture²⁸, l'allongement des temps d'attente, l'invitation à revenir le lendemain, à se présenter dans un autre service, à rapporter des pièces justificatives contribuent à dissuader le dépôt de plainte. Pour certaines infractions, les plaignants peuvent aussi être incités à écrire directement au procureur de la République. Dans ce cas, ces plaintes échappent à la statistique policière de l'état 4001. Enfin, la pratique, plus ancienne, de « main courante », consistant à noter des faits rapportés sans pour autant enregistrer de plainte véritable²⁹, a pu constituer une variable d'ajustement efficace des statistiques puisque les mains courantes n'étaient pas décomptées dans l'état 4001 jusqu'en 2011.

Illustration récente de la stratégie de dissuasion de la plainte : les escroqueries sur internet par utilisation de carte bancaire. Leur hausse vertigineuse a en effet donné lieu en 2009 à une circulaire qui enjoignait aux services de n'enregistrer la plainte que lorsqu'elle émanait de l'établissement financier gestionnaire et non lorsque le titulaire de la carte bancaire en était l'auteur. Les chiffres ont alors bien entendu chuté. Sur demande du ministère de la justice, les plaintes ont été par la suite de nouveau enregistrées et l'indicateur est remonté³⁰. L'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) a d'ailleurs

²⁵ *Op. cité.*

²⁶ Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, Michalon, 2007

²⁷ En effet, comme nous le mentionnons ci-dessus, l'état 4001 n'enregistre pas toutes les infractions, mais 107 types de faits. Les délits routiers et toutes les contraventions ne sont notamment pas pris en compte, bien qu'ils fassent l'objet d'un décompte statistique.

²⁸ Christian Mouhanna, *La police contre les citoyens ?*, Champ social Éditions, 2011 (page 140)

²⁹ Cette pratique peut être réclamée par les victimes elles-mêmes qui souhaitent « conserver une trace » de leur déclaration sans pour autant déposer une plainte officielle.

³⁰ Cependant, il faut noter qu'en août 2011, le Ministère de la Justice a diffusé une nouvelle circulaire rappelant que le remboursement de la victime est « indépendant » du dépôt de plainte. Cette instruction a été vivement critiquée par l'association française des usagers de banque qui dénonce le « renoncement des pouvoirs publics à toute politique répressive » et le « maquillage statistique », *Agence d'information sur la sécurité globale*, dépêche n° 4088, 2 septembre 2011

indiqué dans son rapport annuel 2010 n'être « *pas en mesure de commenter* » les chiffres relatifs aux escroqueries et infractions économiques et financières en raison d'« *une rupture statistique dans les règles d'enregistrement des plaintes* »³¹. La hausse de l'indicateur aurait pu utilement appeler l'attention des autorités sur la sécurisation du commerce par internet. Leur priorité a été donnée au contraire aux moyens de faire disparaître ce chiffre gênant.

Pour lisser les chiffres mensuels, voire annuels, il est également possible de *retarder l'enregistrement* d'une procédure, de façon à la faire passer dans les statistiques du mois ou de l'année suivante.

Certaines pratiques administratives ne constituent pas en elles-mêmes des manipulations, mais ont été dévoyées dans le but de répondre à tout prix à l'objectif politique de baisse « du » chiffre de « la » délinquance. Ainsi, cette donnée peut être ajustée par la *qualification juridique* retenue puisque différentes catégories d'infractions constituent tantôt des contraventions – non comptabilisées dans l'état 4001 – tantôt des délits³². Dans le cas des destructions et dégradations, il faut rappeler que l'ONDRP a observé une divergence entre la hausse des actes de vandalisme déclarés par les ménages dans les enquêtes de victimisation et une diminution des chiffres statistiques de délits de destructions et dégradations de biens privés (- 6,3%). Mais, dans le même temps, le nombre de contraventions de destructions et dégradations légères enregistrées augmentait. L'organisme a conclu à « un *transfert de plaintes pour délits vers des plaintes pour contraventions* »³³. Ce « transfert » ne résulte pas d'un choix des plaignants, mais de *consignes d'enregistrement* avec pour seul objectif de réduire la visibilité statistique d'un phénomène qui, pourtant, est « visible dans la rue ». Les modalités de *décompte du nombre d'infractions* peuvent également donner lieu à des manipulations. Ainsi, le cambriolage du domicile d'un particulier auquel s'ajoute le vol du véhicule stationné dans le garage peut être comptabilisé comme une seule infraction... mais comme deux faits s'ils sont élucidés.

Toute statistique présente des biais possibles dans l'enregistrement des données et doit faire l'objet en amont de consignes d'enregistrement strictes et contrôlées. Or, le *contrôle des modalités d'enregistrement des données* est insuffisant. L'enjeu de la qualité et de la rigueur des modalités d'enregistrement des données policières a d'ailleurs été bien compris dans certains pays comme le Royaume-Uni où, dès 2002, un *National Crime Recording Standard* a été mis en place pour améliorer progressivement la qualité des données produites ; des audits ont été menés en ce sens en 2003 et 2004 pour s'assurer de la mise en œuvre effective de ces normes d'enregistrement. Aucun effort comparable n'a été mené en France. Les statistiques policières restent élaborées par des policiers et des acteurs administratifs et non par des statisticiens indépendants. Les contrôles demeurent réalisés en interne. Pourtant, de la qualité et de la fiabilité de l'enregistrement dépendent largement les analyses et

³¹ ONDRP, *La criminalité en France*, rapport annuel 2010

³² Ainsi, les violences légères sont une contravention ; cependant, si elles ont été commises avec une arme ou par un conjoint, elles devraient être requalifiées en délits. La prise en compte de ces circonstances « aggravantes » subit également la pression des objectifs chiffrés.

³³ *Synthèse des enquêtes « cadre de vie et sécurité »*, ONDRP, novembre 2010

conclusions qui pourront être établies³⁴.

1.2. L'INTERPRETATION DES CHIFFRES EST CENTRALISEE PAR UN ORGANISME INSUFFISAMMENT INDEPENDANT

Créé en 2004, l'Observatoire national de la délinquance (OND) trouve son origine dans le rapport des députés Robert Pandraud et Christophe Caresche³⁵. Lionel Jospin, Premier ministre, leur avait confié le 23 juillet 2001 une mission de réflexion sur la mise en place de « *nouveaux instruments statistiques aptes à rendre compte de l'évolution réelle de la délinquance, de l'activité des services d'enquête comme des suites données par l'institution judiciaire et permettant de passer d'une logique de constat des infractions à une logique de mesure de l'insécurité et des résultats obtenus* ». Cet organisme, rattaché au ministère de l'intérieur à sa création, réunit les statistiques des services de police et de gendarmerie. Depuis 2009, il est également chargé de la collecte des données statistiques du ministère de la justice sur le traitement des procédures adressées aux parquets et sur les condamnations pénales. L'institution, qui se trouve au sein de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ), désormais placé sous la tutelle du Premier ministre, est maintenant dénommé Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP).

Si l'existence de cet organisme constitue une avancée, ses modalités de fonctionnement et son statut ne lui permettent pas encore de répondre pleinement aux enjeux de sa mission et aux ambitions affichées à l'origine. Le *monopole d'accès aux données* dont bénéficie l'ONDRP n'est guère satisfaisant. Les observateurs extérieurs et chercheurs universitaires ne peuvent consulter statistiques et enquêtes que de manière différée, sur autorisation ou de façon morcelée, au moyen de l'outil « *Cartocrime* ». Ce monopole d'accès aux données est nuisible à la transparence et au débat public sur la sécurité. Ce monopole n'a pas son équivalent dans d'autres pays démocratiques comme le Royaume-Uni où les statistiques policières sont élaborées par l'organisme statistique national, *British National Statistics*. Reconnaisant que l'intégrité et la crédibilité des statistiques policières sont essentielles, le *Home Office* a confié leur élaboration à une instance indépendante non ministérielle responsable devant le Parlement et chargée de la production et de la publication des statistiques officielles.

Au-delà, l'ONDRP – organisme de nature administrative - génère quasi exclusivement en son sein les interprétations des données. Aucun partenariat systématique n'est conclu avec

³⁴ Dans le domaine de la sécurité routière, cette évidence a été récemment rappelée par le Secrétaire général de l'Observatoire national interministériel de la délinquance routière qui soulignait le travail effectué par l'Observatoire pour veiller à défendre les bases de la statistique que représentent les « bulletins d'analyse d'accidents corporels de la circulation » établis par les services de police et de gendarmerie. Il déplorait que la « *qualité de saisie [soit] relativement médiocre* » car ils ne figurent pas « *dans le haut du tableau des priorités des forces de l'ordre qui sont souvent débordées* » ; Louis FERNIQUE, Secrétaire général de l'ONISR, audition devant l'Assemblée nationale le 22 juin 2011

³⁵ Christophe Caresche et Robert Pandraud, *Sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Paris, La Documentation française, 2003.

des chercheurs externes à l'institution pour valider scientifiquement et en toute indépendance des hypothèses d'interprétation qui, dans le domaine des chiffres des délinquances, exigent des regards extérieurs croisés. L'ONDRP demeure un organisme ministériel dont les efforts pour se dégager de la pression du pouvoir politique traduisent bien les difficultés inhérentes à son statut encore trop faible. Au fil des années, face aux manipulations flagrantes des chiffres enregistrés, des nuances d'interprétation - demandées de longue date par de nombreux chercheurs - ont été reprises en compte par l'ONDRP. Des recommandations ont été formulées sur l'utilisation des chiffres et particulièrement sur le non-sens que représente l'utilisation d'un chiffre unique pour décrire « la » délinquance ; en 2010, les services du ministère de l'intérieur ont enfin accepté de distinguer les IRAS³⁶ des autres infractions, ainsi que l'ONDRP le préconisait depuis longtemps. Dans certains cas, l'Observatoire a été conduit à adresser des mises en garde, comme nous l'avons vu, concernant les modalités d'enregistrement des plaintes pour escroquerie à la carte bancaire. Toutes ces avancées ont été cependant soigneusement ignorées des ministres de l'intérieur et du chef de l'État qui ne peuvent s'empêcher de poursuivre l'amalgame des données dans leur communication publique.

Le chiffre unique de la délinquance a été utilisé depuis dix ans comme l'outil de communication principal du ministre de l'intérieur. Au-delà des possibles manipulations dans le recueil et l'agrégat des statistiques à la base du « chiffre unique », il n'existe pas de délinquance générale. Les statistiques correspondent à des agrégats qui recouvrent de grandes catégories d'infractions et des réalités criminologiques encore plus variées : atteintes aux biens, atteintes à l'intégrité physique, escroqueries et infractions économiques et financières et infractions révélées par l'action des services. Sont notamment exclues de ces agrégats et, par conséquent du chiffre global, les infractions et violences routières, qui constituent pourtant une source d'insécurité majeure pour la population. Le chiffre unique donne ainsi l'occasion aux ministres de l'intérieur de s'enorgueillir de l'efficacité de leur action sans craindre le ridicule. Ainsi, lors d'une conférence de presse le 14 janvier 2010, Brice Hortefeux déclarait : « la légère tendance à la hausse de la délinquance du printemps et de l'été était, pour moi, inacceptable. Surtout, elle n'était pas inéluctable. Dès ma prise de fonctions, j'ai donné à l'ensemble des acteurs de la sécurité un objectif ambitieux : obtenir, sur les 4 derniers mois de l'année, de meilleurs résultats que sur la même période en 2008, et tout mettre en œuvre pour que, dans la mesure du possible, l'ensemble de l'année 2009 soit une nouvelle de baisse de la délinquance. Pari pris, pari tenu : les objectifs fixés sont devenus des résultats concrets ». Afin de démultiplier l'effet du chiffre par l'image, les graphiques utilisés à l'appui des conférences de presse oublient le principe des proportions. La baisse de la « délinquance générale » annoncée lors d'une conférence de presse le 12 novembre 2009 sur le slogan « la sécurité partout et pour tous » a l'apparence d'une chute des deux tiers, alors qu'elle n'est que de 5,94%.

³⁶ Les infractions révélées par l'action des services, dites « IRAS », sont constituées des infractions comme l'usage de stupéfiants, les infractions contre les dépositaires de l'autorité publique (outrage, rébellion...) ou encore les infractions à la législation sur les étrangers. Par nature, ces infractions sont élucidées au moment où elles sont constatées.

Enfin, il faut souligner l'absence d'évaluation qualitative de l'action des services de sécurité, l'absence d'appréciation revendiquée sur les objectifs assignés aux services de police et de gendarmerie. Alain Bauer, Président du Conseil d'orientation de l'ONDRP le rappelle en introduction du rapport annuel 2010 : « *l'ONDRP n'est pas un organe de contestation des méthodologies des services quant à leurs objectifs* »³⁷. Cependant, entre la contestation et la simple présentation des chiffres, le travail d'interprétation pourrait et devrait être au service de l'amélioration du travail de police, ce qui ne peut exclure la prise en considération des objectifs.

Pour conclure sur ce point, il nous paraît nécessaire de souligner que d'autres organismes de recueil et d'analyse de données intéressants des politiques publiques ont parfaitement démontré leur efficacité et leur intégrité³⁸. Souhaiter l'équivalent dans le domaine de la sécurité ne constitue donc nullement une utopie. Au-delà, il faut constater que la connaissance précise des différentes délinquances a peu progressé depuis 10 ans tant les efforts d'objectivité ont été insuffisants.

1.3. LA CONNAISSANCE DES DELINQUANCES N'A PAS PROGRESSE, MALGRE L'IMPORTANCE DONNEE A CE THEME DANS LE DEBAT POLITIQUE

Des sources insuffisamment diversifiées

Enfermée dans un contexte d'injonctions politiques, la connaissance des délinquances n'a pu accomplir de progrès significatifs hormis en ce qui concerne le développement des enquêtes en population générale. Pratiquées de longue date dans de nombreux pays occidentaux, *les enquêtes de victimisation* se sont progressivement développées en France depuis trois décennies. Les premières enquêtes ont été réalisées par le laboratoire de recherche CESDIP³⁹ dans les années 1980 à la demande du ministère de la Justice. Depuis 1996, les enquêtes sur les conditions de vie des ménages opérées par l'INSEE ont intégré un module de victimisation. Puis, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) de la Région Île-de-France a systématisé de type d'enquêtes de victimisation réalisées tous les deux ans depuis 2001. Différentes enquêtes de qualité ont également été conduites sur une base géographique régionale ou locale, telles celles menées par Hugues Lagrange et Sebastian

³⁷ La criminalité en France, rapport annuel 2010, ONDRP, p.12

³⁸ Ainsi, par exemple, l'Observatoire français des drogues et toxicomanies, créé en 1993 sous la forme d'un groupement d'intérêt public qui est chargé du recueil, de l'analyse et de la synthèse des données relatives aux drogues illicites, à l'alcool et au tabac en France. Cet organisme a démontré sa capacité à remplir son rôle au fil des années en garantissant la rigueur scientifique de ses travaux. S'appuyant sur un réseau de partenaires locaux – institutionnels, professionnels et associatifs – et en lien avec ses homologues au niveau européen au travers de l'Observatoire européen des drogues et toxicomanies, l'OFDT a favorisé le développement de la connaissance de façon réelle et utile à l'action tant sanitaire que sociale ou répressive. Cette indépendance était mal supportée par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie qui a obtenu dernièrement le départ de son Directeur dont l'indépendance était mal acceptée. Pourtant, c'est de ce type d'organismes que les politiques publiques de sécurité ont besoin en France aujourd'hui.

³⁹ Centre d'études sociologiques sur le droit et les institutions pénales, CNRS, <http://www.cesdip.fr>

Roché⁴⁰ en Rhône-Alpes ou Dominique Duprez⁴¹ dans le Nord. Depuis 2007, sont menées les enquêtes « cadre de vie et sécurité », fruit d'un partenariat entre l'ONDRP et l'INSEE. Par ailleurs, un projet d'enquête européenne de victimisation est en cours de développement. Aujourd'hui, les résultats de ces enquêtes sont fortement pris en considération et ont obtenu la primeur de la présentation au rapport annuel de l'ONDRP qu'il faut créditer de la systématisation de leur réalisation, malgré un échantillonnage encore assez faible⁴².

Le principe de ces différentes enquêtes ou modules d'enquête consiste à interroger des échantillons représentatifs de la population sur leur vécu. Les personnes indiquent, sous couvert de l'anonymat, ce qu'elles ont pu subir durant une période déterminée, qu'elles l'aient ou non rapporté aux services de police. Les résultats des enquêtes – qui constituent une forme de sondage et de ce fait doivent faire l'objet de précautions d'interprétation elles aussi – sont rapprochés des statistiques policières et judiciaires. Les travaux internationaux en la matière rappellent les difficultés de la comparaison⁴³ et soulignent que le rapprochement des statistiques policières et des enquêtes de victimisation ne « *peut se borner à la comparaison entre les deux ordres de grandeur, mais [doit] surtout s'attacher à l'examen des tendances de l'une et de l'autre* »⁴⁴.

Toutefois, l'analyse des délinquances ne peut se limiter à ces deux outils, statistiques des services et enquêtes de victimisation. Il importe de mieux percevoir les délinquances du point de vue des auteurs des faits eux mêmes⁴⁵. *Les enquêtes de délinquance auto-déclarée ou auto-révélee* consistent à interroger anonymement un échantillon de personnes sur leurs comportements déviants et délinquants, que ceux-ci aient été portés à la connaissance de la police ou non. Pratiquées aux Etats-Unis depuis plus d'un demi-siècle, elles ne sont réalisées en France que depuis une vingtaine d'années et sur un public restreint, les adolescents scolarisés. Elles sont particulièrement pertinentes pour mieux appréhender la délinquance juvénile, les violences scolaires ou encore la consommation de produits stupéfiants⁴⁶.

⁴⁰ Hugues Lagrange et Sebastian Roché, *Baby alone in Babylone ; deux perspectives d'analyse du sentiment d'insécurité : systèmes d'attitudes et formes de sociabilité en milieu urbain*, Saint Martin d'Hères, CERAT, 1987-89.

Sebastian Roché, *Le sentiment d'insécurité*, Paris, PUF, 1993.

⁴¹ Dominique Duprez, *La dramaturgie de la relégation ; vie quotidienne et sociabilités dans les cités*, *Profils*, 1996, 41, 55-73.

Dominique Duprez, Mahieddine Hedli, *Le mal des banlieues ? Sentiment d'insécurité et crise identitaire*, Paris, L'Harmattan, 1992.

Dominique Duprez, M. Leclerc-Olive, M. Pinet, *Vivre ensemble ; la diversité des quartiers sensibles à l'épreuve de la vie quotidienne*, Lille, LASTREE, 1996.

⁴² La faible taille de l'échantillon soulève des difficultés particulières dans le cas d'infractions dont l'occurrence est faible, comme les violences sérieuses et les viols. Il faut rappeler que l'enquête de victimisation ONDRP-INSEE porte sur un échantillon de 17 000 personnes pour la France entière (65M d'habitants). L'enquête de l'IAURIF repose sur un échantillon de 10 500 pour la région Île-de-France (environ 11,7M d'habitants)

⁴³ Hugues Lagrange *et al.*, « Enquêtes de victimisation et statistiques de police : les difficultés d'une comparaison », *Déviante et société*, 2004/3 Vol 28, p.285-316

⁴⁴ David Bon, Philippe Robert, Renée Zaubermann, *La délinquance : entre statistiques de police et enquêtes de victimisation*, Note rapide, IAU – CESDIP, n°538, mars 2011

⁴⁵ Sebastian Roche, entrevue aux *Cahiers de l'IAU*, n°155, juin 2010, p. 19

⁴⁶ Enquête sur la santé et les comportements lors de l'appel à la préparation de la défense, ESCAPAD

Enfin, le tableau de la réalité de la délinquance est éclairé par un autre instrument de mesure, dont ont usé et abusé politiques et media : *les enquêtes sur le sentiment d'insécurité*. Les questions peuvent porter sur la peur éprouvée par la personne ou sur son opinion générale. Les enquêtes « cadre de vie et sécurité » réalisées par l'ONDRP depuis 2007, en partenariat avec l'INSEE, comprennent aussi bien des questions sur la victimisation du ménage et de l'individu que sur le sentiment d'insécurité. Les enquêtes sur le sentiment d'insécurité mettent en évidence que les personnes qui font de l'insécurité une priorité n'ont, le plus souvent, pas ce problème dans leur vie quotidienne. Il est significatif que la question sécuritaire soit devenue prioritaire dans les enquêtes d'opinion à partir de son extrême politisation depuis 1999. Cependant, les préoccupations sociales ont repris le dessus : de 40% en 2001, l'inquiétude pour la sécurité est revenue à 13% en 2009 dans l'enquête régionale Ile de France⁴⁷. En revanche, la part des personnes qui déclarent avoir peur chez elles reste stable, autour de 8%⁴⁸. Elle traduit surtout un sentiment de vulnérabilité⁴⁹ particulièrement chez les personnes âgées, même si elles sont moins victimes que les jeunes, chez les femmes plutôt que les hommes, chez les personnes seules et les habitants des quartiers défavorisés. Ces données générales ne permettent guère de tirer de conclusion élaborée, car à ce jour, elles ne distinguent pas ce que les chercheurs nomment *la peur* liée au risque de survenance d'un événement concret et *la préoccupation* (*concern* en anglais) issue d'une représentation abstraite de l'insécurité. Eu égard à l'utilisation faite de la notion d'insécurité auprès de l'opinion publique, une telle distinction serait pourtant riche d'enseignements.

Par ailleurs, l'analyse des *liens entre sentiment d'insécurité et délinquance constatée* a trop longtemps été soumise à une simplification rhétorique. Une démonstration intéressante peut être faite à ce titre au travers des études menées par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région Île-de-France. Une fois encore, c'est un organisme non étatique qui produit des connaissances parmi les plus pertinentes. Trois situations peuvent être distinguées :

- La délinquance est principalement concentrée à Paris, où se trouvent les richesses, mais le sentiment d'insécurité des habitants de Paris est faible ;
- En Seine-Saint-Denis : il existe une corrélation entre sentiment d'insécurité (élevé) et délinquance constatée ou révélée par les enquêtes de victimisation (élevée) ;
- Dans les zones éloignées d'IDF : l'exposition au risque est quasi nulle et pourtant le sentiment d'insécurité est élevé. Celui-ci pourrait provenir d'un fantasme projeté sur un lieu mal connu : le centre de la région parisienne.

Ces quelques éléments montrent tout l'intérêt qu'il y a à abandonner l'approche caricaturale et électoraliste de l'analyse des délinquances pour favoriser une connaissance plus juste.

⁴⁷ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France www.iau-idf.fr

⁴⁸ Les réponses données restent stables, avec une légère hausse entre 2007 et 2010. Cependant, 79,4% des personnes interrogées en 2010 déclarent ne jamais se sentir en insécurité dans leur environnement proche. Au domicile, 84,2% des personnes déclarent ne jamais se sentir en insécurité. Une différence marquante existe néanmoins entre les hommes et les femmes, ces dernières éprouvant davantage un sentiment d'insécurité dans leur environnement comme à leur domicile

⁴⁹ Laurent Mucchielli, *op. cité*

Des zones d'ombre

Si riches d'enseignements soient-elles, les enquêtes de victimisation présentent des limites pour dresser un tableau de la réalité des délinquances. Elles omettent la *victimisation des mineurs*. Les enquêtes cadre de vie et sécurité ne concernent, en effet, que les personnes âgées de plus de 14 ans. *Les étrangers, touristes et non résidents* sont également laissés de côté. Quant aux *acteurs économiques, les entreprises, ils sont ignorés*.

Les *infractions « sans victimes »* - en réalité sans victimes directement identifiées - ou les infractions complexes telles que les atteintes à l'environnement ou à la santé publique ne peuvent non plus faire l'objet d'une estimation. Enfin, les *victimisations multiples* sont mal mesurées, particulièrement celles commises par les proches ou dans le milieu familial⁵⁰.

La dimension locale est toujours négligée, malgré les outils existants

Au niveau local, des *diagnostics de sécurité* sont réalisés. Il s'agit d'outils de travail pour les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Presque à l'opposé des enquêtes nationales sur le sentiment d'insécurité, ils donnent des informations très concrètes sur les problèmes de sécurité qui touchent les personnes dans leur vie quotidienne, dans leur environnement immédiat : incivilités et insécurité routière y occupent en général une place prépondérante. Malheureusement, ces outils développés massivement avec la création des contrats locaux de sécurité en 1997 ne font plus l'objet du même soutien des pouvoirs publics étatiques et bien des diagnostics locaux de sécurité se résument aujourd'hui à l'analyse des modalités d'emplacement des caméras de vidéosurveillance.

Au-delà de l'outil, un *fort besoin d'analyse locale des délinquances apparaît* : des « spécificités régionales ou locales » des délinquances existent et doivent être analysées pour mieux répondre aux besoins. Par ailleurs, la statistique des faits constatés est sensible au comportement des victimes, qui peuvent déposer plainte dans la commune de leur choix – les enquêtes de victimisation échappent à ce biais. Or, la cartographie institutionnelle des faits est établie à partir du lieu d'enregistrement de la plainte. Des distorsions peuvent donc apparaître dans la cartographie de la délinquance⁵¹.

Au-delà des enquêtes de victimisation et des statistiques de police, il est nécessaire d'analyser systématiquement les *statistiques des institutions de santé* pour tous les faits de violences, y compris sexuelles (Baromètre Santé, Evènements de vie et santé, *Escapad*)⁵². Les *infractions d'ordre économique et financier et la corruption* sont également difficiles à

⁵⁰ Jan Van Dijk, *Approcher la vérité en matière de délinquance. La comparaison des données d'enquêtes en population générale avec les statistiques sur la délinquance enregistrée*, CRIMPREV, 2009

⁵¹ Selon Christophe Souleuz, chef de département de l'ONDRP, ce phénomène serait significatif en région parisienne, dans la mesure où 15 à 20 % des infractions commises à Paris seraient enregistrées dans des villes de banlieue, intervention INHESJ, 5 avril 2011

⁵² Jan Van Dijk, *op. cité*

appréhender. D'autres sources d'information mériteraient d'être systématiquement analysées pour pallier notamment l'absence de données pour des infractions graves dont les particuliers sont moins directement victimes. Certaines données sont recueillies par des agents de contrôle institutionnels, tels que l'Autorité des marchés financiers, *Tracfin*, ou des organisations non gouvernementales telles *Transparency international*.

Une fois précisées les carences du système de recueil et d'analyse des chiffres des délinquances, est-il possible de tirer des conclusions des données existantes ? Cet exercice est périlleux car la mesure de la délinquance ne varie pas uniquement en fonction de comportements individuels, mais également du contexte dans lequel ces comportements interviennent et des politiques publiques qui sont menées. Néanmoins, trois tendances se dégagent nettement qui contredisent les ambitions affichées politiquement depuis dix ans.

2.

Des résultats qui contredisent les discours volontaristes

2.1. LA REALITE DE LA REPRESSION NE CORRESPOND PAS AUX PRIORITES AFFICHEES

La politique de sécurité menée depuis 10 ans affirme haut et fort ses objectifs ambitieux : lutter contre l'économie souterraine et les trafics de tous ordres – au premier rang desquels, le trafic de produits stupéfiants - garantir la paix publique. Pourtant, les résultats constatables démontrent qu'en réalité, l'action des services répressifs se concentre sur les consommateurs de drogue et qu'elle génère de fortes tensions avec la population.

Le nombre d'interpellations pour usage simple a doublé en 10 ans passant de 71 667 en 2001 pour atteindre 137 594 en 2009⁵³ ; celles-ci représentent 86% du nombre total d'interpellations effectuées pour infractions à la législation sur les stupéfiants. Le taux de réponse pénale concernant ces faits est quant à lui passé de 70,7% à 91,5% sur la même période, marquant ainsi le renforcement de la pénalisation de l'usage⁵⁴. Ces chiffres démontrent toute la place que tient la répression de l'usage dans l'activité des policiers et des magistrats aujourd'hui massivement encouragés à « faire du chiffre ». L'appréciation plus objective de l'évolution des faits de consommation de produits stupéfiants peut s'appuyer sur les enquêtes de délinquance auto-reportée réalisées par les institutions spécialisées⁵⁵ qui démontrent que l'usage de cannabis s'est généralisé – marquant en cela l'échec des politiques de prohibition à contrôler la consommation – puisqu'aujourd'hui, à 17 ans près d'un adolescent sur deux l'a expérimenté.

À l'inverse, les faits de trafic représentent une faible part de l'activité des forces répressives. Le nombre d'infractions constatées pour le trafic et la revente sans usage se maintient sensiblement autour de 6000 - à comparer aux presque 140 000 faits d'usage constatés en 2009⁵⁶. Par ailleurs, la lutte contre le blanchiment, en particulier lié au trafic de produits

⁵³ Ivana Obradovic, *La réponse pénale à l'usage de stupéfiants*, Tendances n° 72, novembre 2010, Observatoire français des drogues et toxicomanies

⁵⁴ Taux calculé sur la seule région parisienne où le détail des données est disponible, représentant 25% du contentieux national des ILS.

⁵⁵ Centre français d'éducation pour la santé (CFES), Institut national de la santé et des études médicales (INSERM) et Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT)

⁵⁶ ONDRP, *La criminalité en France*, rapport annuel 2010

stupéfiants et, plus généralement, la lutte contre l'économie souterraine ont fait l'objet de grandes annonces. Mais, cette fois-ci, les chiffres ne sont guère mis en avant. Le blanchiment n'est pas répertorié en tant que tel dans l'indicateur « escroqueries et autres infractions économiques et financières » de l'ONDRP. Sans doute parce que les poursuites et condamnations demeurent rares. Une étude⁵⁷ publiée en 2010 répertorie 160 condamnations pour blanchiment en 2006, dont 50 en lien avec le trafic de produits stupéfiants et 225 en 2008, alors que l'Observatoire Français des Drogues et Toxicomanies (OFDT) estime en 2007 que le chiffre d'affaires annuel pour le trafic de cannabis en France avoisine 830 millions d'euros et que les semi grossistes (entre 700 et 1500 individus) en obtiendraient des gains annuels entre 250 et 550 000 euros. Afin d'obtenir des résultats plus dissuasifs que des peines d'emprisonnement, une agence⁵⁸ a été créée avec pour unique objet la saisie des avoirs criminels. Avec près de 185 millions d'euros de saisies en 2009, l'intéressement des services de l'Etat est réel. Les résultats de cette agence sont donc très attendus. Toutefois, ils dépendent des capacités d'action des services d'enquêtes, qui ne peuvent obtenir des résultats dans ces domaines par les seules opérations « coups de poing » qui focalisent l'action des services sur des infractions plus visibles mais de moindre gravité et complexité.

La progression des infractions contre les personnes dépositaires de l'autorité publique est spectaculaire. Au nombre de 22 549 en 2002, elles sont passées à 26 299 en 2009, soit une augmentation de 17%. Symptôme de la détérioration des relations avec la population, la judiciarisation des arrestations trouve aussi son explication dans un changement de mentalité dans le corps policier. Ce phénomène témoigne aussi d'un malaise de plus en plus grand entre une partie de la population, notamment d'origine étrangère, et la police. En effet, une étude de ce contentieux dans une grande juridiction parisienne a montré que les prévenus de ces infractions avaient pour la plupart un nom à consonance étrangère⁵⁹. Ces phénomènes témoignent aussi de la fragilisation de l'institution policière, d'une perte de légitimité et de prestige⁶⁰.

La délinquance routière, premier contentieux de masse, n'est paradoxalement pas comptabilisée dans l'état 4001 et n'est donc pas prise en compte dans la présentation de la « délinquance » faite par les ministres de l'intérieur successifs. La délinquance routière représente 15% des crimes et délits constatés et 41% des condamnations prononcées en 2009⁶¹. La plupart des faits étant élucidés au moment de leur constatation, leur traduction devant les tribunaux est donc systématique. Le nombre de ces condamnations a progressé de

⁵⁷ Nacer Lalam, La saisie des avoirs criminels : un levier de la lutte contre le trafic de stupéfiants, octobre 2010, INHESJ

⁵⁸ Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués

⁵⁹ Fabien Jobard, « La racaille en politique », in *Émeutes urbaines et protestations, une singularité française*, dir. Hugues Lagrange et Marco Oberti, Presses de Sc-Po, 2006

⁶⁰ Ce phénomène a été abondamment décrit. Dans deux registres différents, on peut renvoyer à deux ouvrages récents : celui de Christian Mouhanne, *La police contre les citoyens ?, op. cit.* et à celui de Jean-Jacques Urvoas, *11 propositions choc pour rétablir la sécurité*, Fondation Jean-Jaurès, Fayard, 2011

⁶¹ 31% en 1990

37% de 2000 à 2009 passant de 177 950 à 243 000⁶². S'il faut reconnaître que la répression de la délinquance routière a bien été revendiquée comme un objectif par l'actuel Président de la République, il est paradoxal que celle-ci ne soit pas intégrée à la présentation de la lutte contre « la » délinquance. En la matière, le « succès » ne se comptabilise pas au nombre de procédures établies, mais plutôt à la diminution du nombre de morts et de blessés sur les routes qui est cette fois-ci effective depuis 2002⁶³.

2.2. L'AMELIORATION REVENDIQUEE DU TAUX D'ELUCIDATION EST UN LEURRE

L'évolution du taux d'élucidation, de 25% en 2001 à 38% en 2009, doit également être appréciée au regard des modalités de sa fabrication. Le taux d'élucidation rapporte le nombre de faits élucidés dans l'année par les services de police et de gendarmerie (quelle que soit l'année de leur constatation) et celui des faits constatés la même année. Ce taux n'est pas révisé en cas de décision judiciaire ultérieure « négative » (non poursuite, relaxe), il repose sur l'appréciation des services enquêteurs.

Ici encore, les ministres de l'Intérieur et le chef de l'État abusent d'un *chiffre unique* qui n'a aucun sens. En effet, certaines *infractions sont par nature systématiquement élucidées*, car elles procèdent de l'action même des services de police. C'est le cas de l'usage et de la détention de produits stupéfiants, des infractions à la législation sur les étrangers ou encore du port d'arme prohibé. Elles sont désignées sous l'acronyme IRAS, infractions révélées par l'action des services. Selon le chef du département de l'ONDRP, ces IRAS représentent à elles seules 25% du total des infractions retenues pour l'analyse de la délinquance⁶⁴. *Le taux moyen d'élucidation est de 37%, mais hors IRAS, il est de 29%*. La moitié de la baisse de la délinquance annoncée pour l'année 2010, (- 2,1%) est ainsi imputable à la baisse des IRAS. La Cour des comptes relevait en 2011 que la lutte contre le trafic de stupéfiants « illustre les travers de ce pilotage statistique ». « Orientée principalement vers l'interpellation des consommateurs sans amélioration significative des résultats en matière de revente ou de trafic [...], elle a servi de variable d'ajustement pour rehausser le taux moyen d'élucidation ».

Le taux d'élucidation reste très faible pour les infractions de la vie quotidienne pourtant revendiquées comme une cible prioritaire de l'action répressive. Pour la criminalité la plus grave recouvrant les meurtres, les viols ou les braquages, les taux d'élucidation ont été et demeurent élevés et illustrent le savoir-faire de la police judiciaire française⁶⁵. En revanche,

⁶² Odile TIMBART, *op. cité*

⁶³ Les chiffres des personnes décédées et blessées à l'occasion d'accidents de la route démontrent tous une baisse tendancielle qui ne se limite nullement aux dix dernières années, mais qui s'est accélérée depuis 2002 : partant d'un niveau de 16 500 morts en 1972, une baisse significative était atteinte en 1986 avec 10 960 morts et s'est poursuivie jusqu'en 2002 (7 242 morts), puis s'est accélérée : 5 731 morts en 2003, 4 709 en 2006, 3 994 en 2010. S'agissant du nombre de blessés, l'évolution est similaire : 1995 : 181 403 blessés ; 2002 : 137 839 blessés ; 2005 : 108 076 blessés ; 2007 : 103 201 blessés ; 2010 : 79 056 blessés. Une analyse des causes de ces évolutions doit prendre en compte une multitude de facteurs allant de l'évolution de nombre de véhicules en circulation et du nombre de kilomètres parcourus à l'impact de l'augmentation du nombre de contrôles routiers.

⁶⁴ Christophe Soullez, intervention 5 avril 2011, 22ème session INHESJ

⁶⁵ Il convient en outre de souligner que la France connaît un taux d'homicidité très bas : 1,6 pour 100 000

la situation est très contrastée pour les infractions du quotidien. Sauf lorsque l'auteur est connu de la victime, notamment dans le contentieux intrafamilial (violences, menaces, agressions sexuelles), les infractions les plus courantes sont rarement élucidées. En 2010, 11,4% des 172 497 cambriolages dans les locaux d'habitation principale sont élucidés (13,4% en incluant les locaux industriels et commerciaux) et 4,3% des 89 239 des vols « à la tire ». Or, ces infractions sont en hausse⁶⁶ et sont associées au sentiment d'insécurité le plus immédiat pour la majorité des citoyens.

Le taux d'élucidation notamment des cambriolages et vols à la roulotte⁶⁷ peut pourtant connaître une soudaine embellie lorsque les services d'enquête imputent au « suspect idéal », déjà « bien connu », une multitude de faits commis dans un périmètre géographique et une période de temps cohérents en apparence. Des dizaines d'atteintes aux biens peuvent ainsi être comptabilisées parmi les faits élucidés. Ce taux d'« élucidation » n'est pas corrigé par la suite, même si l'institution judiciaire effectue un tri parmi toutes les procédures reçues et ne condamne ce suspect idéal que pour une partie des faits⁶⁸.

L'analyse fine du taux d'élucidation par types de faits, en fonction des évolutions du contexte local et national et des actions menées par les acteurs répressifs pourrait fournir d'utiles indications pour mieux adapter les réponses. Malheureusement, l'usage qui en a été par les ministres se résume aux effets d'annonce et d'affichage des plus simplistes.

habitants en 2004 contre une moyenne mondiale de 12,1. De surcroît le nombre d'homicides a fortement baissé, passant de 768 en 2005 à 550 en 2010. Le taux français est comparable à celui des principaux pays d'Europe occidentale : Allemagne, Angleterre et pays de Galles, Belgique, Pays-Bas etc... Le taux est plus faible dans certains pays européens du Nord : Danemark, Norvège, Suède (mais pas en Finlande), *European Source Book* et Marc Ouimet, « L'homicide en France dans une perspective internationale », in *La criminalité en France*, rapport annuel 2010, ONDRP

⁶⁶ Ainsi, le nombre de cambriolages de locaux d'habitations principales a augmenté, passant de 163 503 en 2005 à 172 497 en 2010

⁶⁷ Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, Michalon 2007

⁶⁸ Pour rendre la perception du taux d'élucidation moins « pénible », une nouvelle approche a été proposée qui consiste à déterminer en fonction des caractéristiques de chaque contentieux ou de chaque infraction un « taux attendu ». Fondé sur le constat qu'un vol de voiture, par exemple, n'est pas susceptible d'être élucidé aussi aisément qu'un vol à l'étalage, ce concept est préconisé par l'ONDRP. Alain Bauer, Cyril Rizk, Christophe Soullez, *Statistiques criminelles et enquêtes de victimisation*, PUF, Paris 2011

2.3. LES VOLS RESTENT A UN NIVEAU ELEVE, LES VIOLENCES DEMEURENT UNE PREOCCUPATION MAJEURE

L'appréciation de l'évolution des faits délictueux et criminels commis ne peut reposer uniquement sur l'examen de l'évolution de l'activité des forces de police et de gendarmerie telle qu'elle résulte de l'état 4001 – avec toutes les limites d'interprétation que nous avons rappelées. En l'état des données disponibles aujourd'hui, nous avons vu que le niveau d'activité délictuelle et criminelle peut être appréhendé par la comparaison avec les données issues des enquêtes de victimisation. Deux catégories peuvent faire l'objet d'un rapprochement entre statistiques policières et enquêtes de victimisation : les « atteintes aux biens » et les « atteintes aux personnes » ; chacune repose elle-même sur un agrégat d'infractions multiples⁶⁹. Les évolutions concernant les autres types de délinquance doivent être appréciées avec des outils distincts, souvent très limités.

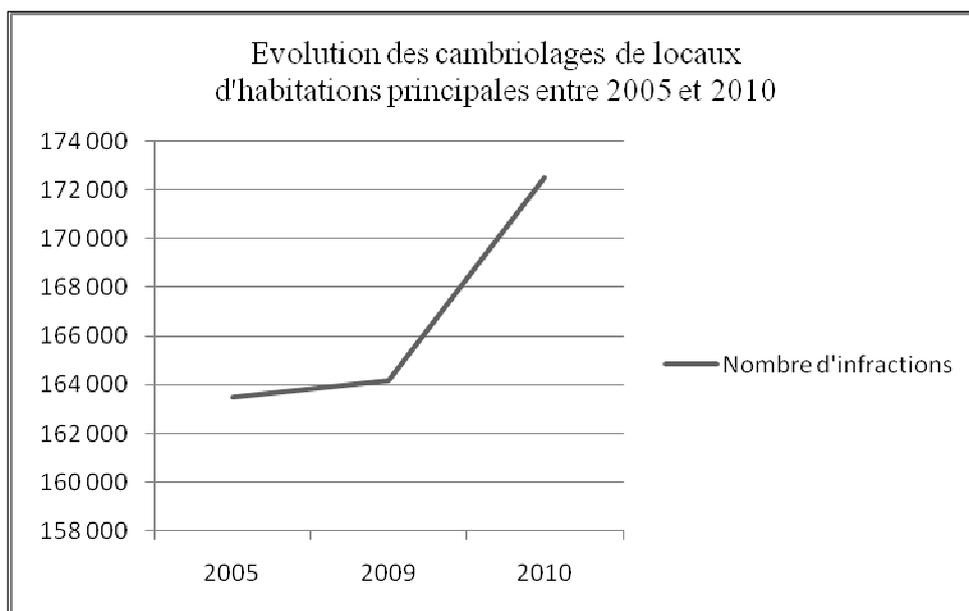
Une baisse des atteintes aux biens est observable depuis le milieu des années 1990 en France comme dans la plupart des pays occidentaux⁷⁰. Bien qu'en retrait, le nombre d'atteintes aux biens demeure néanmoins à un niveau élevé alors même que les taux d'enregistrement des plaintes sont très bas, ce qui signifie que peu de personnes ayant effectivement été victimes de vols portent plainte et donc signalent ce vol à la police⁷¹. De surcroît, le taux d'élucidation de ces faits est très bas, alors même que ces faits, notamment les cambriolages, font de très nombreuses victimes⁷².

⁶⁹ Ces comparaisons dans le temps sont rendues difficiles ou plus aléatoires en raison des modifications liées à la définition de la nature des infractions ou des changements méthodologiques dans la constitution des agrégats.

⁷⁰ L'indicateur plus global qui est celui des atteintes aux biens marque cette tendance à la baisse depuis le milieu des années 1990 lorsqu'il est rapporté au nombre d'habitants, variable qu'il est indispensable de prendre en compte sur la durée. L'ONDRP constate dans son rapport annuel 2010 qu'en 2001, le nombre de faits constatés d'atteintes aux biens pour 1000 habitants avait atteint 51,7 faits constatés et qu'en 2010, il se situe à moins de 35 pour 1000. Néanmoins, une analyse à plus long terme laisse apparaître le tassement de ces types de délinquance depuis une vingtaine d'années et non récemment. Les atteintes aux biens ont diminué en Allemagne de 53,3% en 1996 à 38,7% en 2009 et de 46,6% à 31,7% aux Etats-Unis.

⁷¹ Cette analyse est faite par comparaison des informations disponibles aux enquêtes de victimisation (nombre de personnes se disant victime d'un vol, nombre de personnes déclarant avoir déposé plainte) et celles des faits enregistrés par la police et la gendarmerie.

⁷² L'étude concomitante des faits constatés et des résultats des enquêtes de victimisation permet d'obtenir le taux de plainte. Ce taux avoisine 90% pour les vols de voiture et 83,5% pour les cambriolages selon la Synthèse des enquêtes « cadre de vie et sécurité », ONDRP, novembre 2010. Cependant, si l'on considère l'ensemble des vols et tentatives de vol déclarés par les ménages et les personnes de 14 ans et plus dans les enquêtes, le taux de plainte chute à 36,4% en 2006 et 32,5% en 2009. Bon nombre d'atteintes demeurent donc inconnues des services de police ou ne sont pas enregistrées. Il arrive que les victimes ne souhaitent pas déposer plainte au motif qu'il ne s'agit que d'une tentative, que le bien n'est pas assuré ou que l'enjeu économique est inférieur à la franchise ou encore que l'auteur ne pourra être identifié. Cependant, une analyse menée sur les données d'Ile de France met en évidence une différence d'un tiers entre les faits pour lesquels les personnes déclarent avoir déposé plainte et les plaintes effectivement enregistrées s'agissant des cambriolages. L'hypothèse la plus vraisemblable pour expliquer cette différence est la réticence des services de police et de gendarmerie à enregistrer les tentatives de cambriolage (*La délinquance : entre statistiques de police et enquêtes de victimisation*, note rapide n°538, mars 2011, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France).



Enfin, il faut préciser qu'au sein de ce vaste ensemble, les vols simples et vols avec violences commis au préjudice de particuliers sur la voie publique ou dans les transports en commun ne diminuent pas. Ces types de vols sont très liés aux évolutions de la société de consommation. Ainsi, les téléphones se sont rapidement et massivement diffusés, suscitant la convoitise. Les déclarations de vol de téléphones ont atteint un pic en 2003 à 185 000, ce qui représentait 45% du total des vols contre des particuliers dans des lieux publics.

Parmi les atteintes aux personnes, les meurtres demeurent à un bas niveau, comme nous l'avons indiqué. Par contre, l'ensemble des infractions de coups et blessures volontaires ont fortement augmenté. Le nombre de *condamnations prononcées* pour atteintes aux personnes s'est accru de 35% entre 2000 et 2009, passant de 66 192 à 89 145⁷³. Cette évolution statistique ne peut s'interpréter comme la résultante de l'augmentation du nombre de faits commis. Elle traduit aussi les évolutions législatives qui ont conduit à démultiplier le nombre d'infractions. De même, la dénonciation des viols, puis des viols incestueux et agressions sexuelles sur mineurs dans le cadre familial, est le fruit d'un changement profond de mentalités et s'inscrit dans un long processus qui a été marqué par des politiques publiques, des campagnes de prévention, des dispositifs législatifs visant tant à contraindre les professionnels à dénoncer les faits portés à leur connaissance, qu'à reporter les délais de prescription à compter de la majorité de la victime. Le même phénomène peut être observé depuis une date plus récente pour les violences conjugales, qui font l'objet d'une politique pénale spécifique et plus généralement pour l'ensemble des faits de violences qui font l'objet d'une attention spécifique des parquets. Les données institutionnelles reflètent dnc la *judiciarisation progressive des atteintes à l'intégrité physique*.

Par contre, si *la statistique policière* « sur-estime » la violence sérieuse au regard des

⁷³Odile TIMBART, *20 ans de condamnations pour crimes et délits*, Infostat Justice N° 114, avril 2011

résultats des enquêtes de victimisation, elle « *sous-estime* » fortement une « *violence de basse intensité qui pèse par son caractère répétitif plutôt que par la gravité de chaque acte pris isolément*⁷⁴ ». Ces faits recouvrent les injures, menaces, rackets dont les enquêtes de victimisation montrent un niveau très élevé et qui restent très méconnus des services policiers. La comparaison des enquêtes menées auprès des 10 500 ménages franciliens et des statistiques de police montre aussi une hausse continue de ces atteintes⁷⁵.

Face à l'augmentation des chiffres des violences, le gouvernement – pris à son propre piège interprétatif – a pu chercher à en atténuer l'impact en recourant une fois encore à une présentation statistique non fiable. Ainsi, en 2010, l'augmentation de 2,5% des atteintes aux personnes a été présentée comme résultant de la seule hausse des vols avec violence des téléphones *i-phone*⁷⁶. Ce glissement – qui consiste à présenter les vols avec violence tantôt avec les atteintes aux biens, tantôt avec les atteintes aux personnes - illustre une fois encore toute la précaution nécessaire dans l'utilisation des chiffres.

En conclusion, il paraît paradoxal de constater que les chiffres des délinquances constituent un enjeu de communication politique majeur, qu'ils ont fait l'objet de directives et injonctions ministérielles nombreuses et impératives et qu'ils sont pourtant d'une grande pauvreté. Ces chiffres ne sont pas entièrement fiables, leur présentation varie et les points de repères qui permettraient d'en apprécier les principales évolutions varient eux aussi, ils ne parviennent pas à représenter la complexité de la réalité des délinquances. Malgré tout, ces données ont été érigées en indicateurs quasi uniques de la « performance » de la police et de la justice, entraînant ainsi de profondes modifications des pratiques des acteurs professionnels.

⁷⁴ Philippe Robert, *op. cité*

⁷⁵ Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile de France www.iau-idf.fr

⁷⁶ Pour parer cet « effet *i-phone* » incontrôlé, qui vient parasiter les chiffres de la délinquance, une mesure de prévention a été introduite dans la LOPPSI 2 avec la mise hors service des appareils volés. L'efficacité de cette mesure pourrait ainsi avoir un impact massif sur ce type de statistiques.

3.

La culture du chiffre a transformé les pratiques policières et judiciaires et conduit à une frénésie pénale peu éclairée

Ramenée à un chiffre unique, l'appréciation – confondue dans un même indicateur – du niveau de « la » délinquance et de l'efficacité des services répressifs n'a pu que produire des effets caricaturaux. Policiers, gendarmes et magistrats ont été sommés de « produire de bons chiffres » pour prouver tantôt que la délinquance diminuait, tantôt que leur action était efficace. La simplification extrême de l'indicateur de « réussite » et la vigueur des instructions ministérielles a entraîné de profondes modifications dans les pratiques des institutions chargées de la sécurité. L'impact de la culture du chiffre sur le travail policier est aujourd'hui bien connu à la suite de travaux scientifiques nombreux⁷⁷ et de certains rapports institutionnels, tel celui de la Cour des comptes de juillet 2011. Mais la culture du chiffre a aussi largement contaminé l'institution judiciaire qui a vu ses pratiques évoluer. C'est pourquoi nous développerons ces constats qui ont certes fait l'objet d'études et de recherches mais demeurent moins connus.

La nécessité de mieux évaluer l'efficacité de l'activité du service public de la police et le fonctionnement de l'institution judiciaire est incontestable. Des évolutions visant à modifier et moderniser les méthodes de travail sont indispensables et les institutions doivent s'adapter année après année tant aux besoins des citoyens qu'aux innovations techniques et professionnelles. Pourtant, les résultats en ce domaine trahissent à nouveau la volonté de présenter un bilan enjolivé qui masque la réalité et affiche des résultats artificiels déconnectés de la diversité des situations et besoins de la population.

⁷⁷ Notamment Frédéric Ocqueteau et Philippe Pichon, *La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF*, 2008 ; http://halshs.archives-ouvertes.fr/view_by_stamp.php?&halsid=ej716pksh0fnc5ouks25s55706&label=SHS&langue=fr&action_todo=view&id=halshs-00418473&version=1
Sebastian Roché, *Indicateurs de sécurité publique. Le management de la performance*, Rapport pour le Centre de prospective de la Gendarmerie nationale, ronéo, 2007.

3.1. LES INDICATEURS DE LA POLICE : LES CHIFFRES SONT DEVENUS LES OBJECTIFS

L'attention mensuelle portée aux chiffres de la délinquance s'est confondue avec celle portée aux différents indicateurs de l'activité judiciaire des services de police et de gendarmerie. Les pratiques se sont concentrées sur le taux d'élucidation et le nombre de personnes traduites en justice, destinés à illustrer – de manière caricaturale - la mise en œuvre du principe de la « tolérance zéro ». L'affirmation de cet objectif lui aussi caricaturalement « chiffré » a transformé et même dévoyé les pratiques policières et judiciaires. Vouloir que les services publics rendent des comptes sur leur efficacité est une louable intention. Pourtant la « culture du résultat » a été dévoyée en une « culture du chiffre » qui a généré la création ou l'utilisation d'indicateurs visant à évaluer la seule pression répressive exercée par les services policiers – puis la justice – sans souci de mesurer l'impact de cette « ultra répression » sur les différentes formes de délinquance et sur les besoins des citoyens. La mission judiciaire de la police et de la gendarmerie est seule appréciée au regard de ces critères – eux-mêmes très restrictifs – alors que *les missions de sécurité publique, la prévention, le souci de la tranquillité publique qui ne sont pas mesurés passent au second plan*. Les indicateurs choisis traduisent cette orientation.

Le nombre de gardes à vue figurait parmi les indicateurs répressifs. Cependant, le nombre croissant de placements en garde à vue a fini par émouvoir l'opinion publique. Il n'était plus rare de connaître un gardé à vue, proche, ami, enfant, le plus souvent pour une infraction routière. Les récits du séjour dans les cellules de garde à vue alarmaient aussi de plus en plus de concitoyens. Au nombre de 480 851 en 1999, les placements en garde à vue s'élevaient à 580 108 en 2009, soit pour un indice 100 en 1999, un indice 135,9 en 2009⁷⁸. Cette hausse exponentielle, sans rapport avec le taux d'élucidation, a contribué à la réforme de la garde à vue, même si celle-ci a été réalisée sous la contrainte judiciaire. En tout état de cause, considérer que la police fait bien son travail lorsque le nombre de gardes à vue est élevé pervertissait son objet. Cet indicateur a donc été abandonné, ce qui constitue une victoire du bon sens.

En revanche, le nombre de personnes mises à la disposition de la justice, donc déférées, et le nombre de placements en détention demeurent des indicateurs couramment utilisés. Le premier indicateur s'inscrit dans une logique de flux et contribue à présenter toujours plus de mis en cause à la justice pour obtenir un taux d'incarcération plus élevé. La cohérence exigée par les plus hautes autorités de l'Etat entre police et justice est une cohérence univoque, celle d'une chaîne pénale ininterrompue. En ne plaçant pas en détention, les juges nuisent aux performances chiffrées et s'exposent à la vindicte des syndicats de police, voire du garant de leur indépendance. Le 19 mars 2009, à Gagny, où plusieurs individus s'étaient introduits dans un lycée et avaient blessé quatre personnes, Nicolas Sarkozy s'étonnait en ces termes : « à la suite de l'assaut contre le lycée professionnel de Gagny, quatorze

⁷⁸ Avec une baisse à 336 718 en 2001, liée à la « grève du zèle » menée par les services policiers en opposition à la loi « Guigou » sur la présomption d'innocence. ONG et journalistes se sont alarmés du nombre toujours croissant des gardes à vue et de leur chiffre noir qui concerne les délits routiers, non pris en compte dans la statistique publiée. Le chiffre de 250 à 300 000 a été avancé par le journaliste Mathieu Aron dans son livre *Gardés à vue*, Les Arènes, Paris, 2010

individus ont été déférés au parquet. Deux jours après, un seul d'entre eux était placé sous mandat de dépôt. Tous les autres se trouvaient en liberté malgré l'énormité de ce qu'ils avaient fait ! ». La prise en compte d'autres indicateurs comme le nombre d'affaires poursuivables, établi par le Parquet, et le nombre de relaxes ou d'acquittements permettrait notamment de mieux refléter la qualité de la procédure et, par conséquent, du travail d'enquête, davantage que cette fausse évaluation immédiate par le mandat de dépôt.

Aggravant la priorité donnée au travail à court terme, le nombre d'affaires clôturées fait aussi partie des indicateurs : il n'incite à s'atteler ni à des enquêtes d'initiative, ni à des enquêtes approfondies, à l'issue incertaine, encore moins à des contentieux spécialisés, en un mot la délinquance non visible dans la rue⁷⁹.

Les indicateurs répressifs qui orientent l'action de la police et de la gendarmerie depuis 2002 sont exclusivement axés sur une action répressive. Ce sont des indicateurs de pure police judiciaire ; *aucun indicateur de performance propre à la sécurité publique n'a été mis en place*. Le résultat de cette politique est une police tout entière conçue et valorisée pour l'activité judiciaire, ainsi que pour le maintien de l'ordre.

3.2. LA CULTURE DU CHIFFRE A ELOIGNE LA POLICE DE LA POPULATION

En affectant le travail des services de police et de gendarmerie tant sur le plan interne et institutionnel que sur le terrain pour les missions de tranquillité publique et de police judiciaire, la police s'est éloignée de la population⁸⁰. L'institution entretient un lien de plus en plus ambivalent avec les statistiques. En effet, la recherche de « bons résultats » pour la hiérarchie, ne correspond pas exactement à ce que le service lui-même peut souhaiter, sans même évoquer les besoins de la population concernée. Les « bons résultats » consistent à obtenir une baisse de la délinquance constatée et une hausse du taux d'élucidation. Les techniques et artifices pour obtenir une baisse des faits constatés ont déjà été présentés. Cependant, la baisse peut aussi devenir un handicap pour le service en question, dont les effectifs pourront être réduits, puisqu'en toute logique, les moyens alloués à une administration dépendent de ses besoins. D'un côté, une hausse de la délinquance enregistrée peut être stigmatisante pour un service et à l'échelle d'un département pour un préfet⁸¹, mais des chiffres en baisse constante sont nuisibles au développement voire à la survie d'un service. Lorsque des redéploiements d'effectifs sont à l'étude, il n'est pas rare de constater une explosion de la délinquance enregistrée dans des zones réputées paisibles. En réalité, bon nombre de services décidèrent de judiciariser des affaires auxquelles ils

⁷⁹ Dans son rapport de 2011, la Cour des comptes relevait : « *La mise en œuvre de la culture du résultat, instituée par une instruction ministérielle du 24 octobre 2002 comme mode de fonctionnement quotidien des services de sécurité publique a conduit à faire prévaloir une gestion des services par objectifs chiffrés* ». Elle ajoute : « *La Cour a toujours été favorable à un pilotage par objectifs, cela sous-entend qu'il y ait des indicateurs. Mais, il est nécessaire de ne pas multiplier les objectifs et les indicateurs qui, s'ils sont trop nombreux, retirent des capacités d'initiative et d'adaptation sur le terrain* ». Or, si en 2003, l'instruction ministérielle de deux pages et demi définissait 3 objectifs majeurs, en 2010, elle comptait 8 pages et 48 actions « prioritaires ».

⁸⁰ Christian Mouhanna, *La police contre les citoyens, op.cité*

⁸¹ La convocation des cinq « plus mauvais » préfets tous les mois ou « sarkomètre »

apportaient jusqu'alors d'autres solutions, en réponse à la menace qui pesait sur la survie de leur brigade ou commissariat⁸².

En outre, réduire l'évaluation du travail de police aux seules statistiques conduit à se priver d'autres modes d'évaluation, plus qualitatifs : déplacement dans les services, entretiens avec les agents, mais aussi avec les élus locaux, les magistrats, les travailleurs sociaux, les membres d'association ou autres personnalités influentes sur leur territoire. La satisfaction des besoins de sécurité de la population par les services de police et de gendarmerie ne fait l'objet d'aucune évaluation, contrairement à ce qui se pratique dans de nombreux pays occidentaux. Aucun rapport d'activité n'est rendu public, aucun rapport d'activité n'est destiné au public. Fidèle à son histoire, le ministère de l'intérieur apparaît davantage comme le garant de la sécurité des institutions que comme le garant de la sécurité quotidienne de la population.

Quant au travail de police, l'obsession des chiffres produit une dérive quantitative⁸³ au détriment d'une politique de résolution des problèmes, d'une part, et d'un travail approfondi, d'autre part. Dans bien des ressorts, il était fréquent que des menus délits, tels de vols simples, des dégradations, des violences légères, donnent lieu à une intervention du policier ou du gendarme dans la vie sociale, à la recherche d'une solution : restitution de l'objet volé, réparation du bien dégradé, remontrance aux belligérants et appel aux proches ou à des figures locales pour résoudre le litige à l'origine des violences. Ces formes d'intervention pour un retour à la paix sociale ne faisaient guère l'objet de théories sociologiques, mais elles constituaient des réponses efficaces et acceptées. La culture du chiffre impose de judiciaireiser ces réponses, de retirer au policier et au gendarme une partie de son autorité, de son discernement, de son rôle social, en l'incitant à produire des procédures, en vue d'une réponse pénale. La perspective répressive à court terme est privilégiée et le nombre d'officier de police judiciaire ne cesse de croître, au détriment de toute autre forme du travail de police ayant pour finalité le renseignement, la prévention, la paix publique. Privant le policier de son rôle social, cette approche exclusive génère aussi découragement et frustration sur le terrain, dès lors que la réponse judiciaire ne contribue pas toujours à la résolution du problème et ne peut répondre aux flux quantitatifs ainsi générés.

La culture du chiffre incite aussi les enquêteurs à privilégier les infractions révélées par l'action des services, la lutte contre la petite délinquance et les individus « bien connus » de leurs services : ce sont les jeunes consommateurs de cannabis sur la voie publique, le jeune sans casque qui, poursuivi, commettra un délit de refus d'obtempérer et, ou un outrage, voire une rébellion contre l'agent qui l'interpelle. Au final, c'est un travail peu exigeant, sur des « cibles molles »⁸⁴, issues de la population désignée comme déviante, et ce travail permet de

⁸² Par exemple, entre 1998 et 2002, alors que des redéploiements d'effectifs étaient à l'étude aux ministères de l'intérieur et de la défense, une croissance phénoménale de la délinquance fut enregistrée par les services de police et de gendarmerie de départements réputés paisibles, comme la Lozère, avec une hausse de 56,75%. Cf Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *Police, des chiffres et des doutes*, *op.cité*

⁸³ Benoist Bastard, Christian Mouhanna, Procureurs et substituts : l'évolution du système de production des décisions pénales, *Droit et société*, n°74/2101, Paris, LGDJ

⁸⁴ Jean-Hugues Matelly, Christian Mouhanna, *op.cité*

satisfaire l'appétit de chiffres de l'institution. En revanche, les enquêtes d'initiative, fondées sur le renseignement, qui peuvent durer des mois avant de prendre une forme judiciaire sont défavorisées. Si le consommateur de cannabis vaut autant que le revendeur, le fournisseur ou l'importateur, il est sans intérêt de cibler trop haut. Quant à la délinquance sans « victime », en matière économique et financière, dénuée de valeur statistique, elle est oubliée et les compétences qu'elle exige de mettre en oeuvre se perdent⁸⁵.

3.3. L'AUGMENTATION DU « TAUX DE REPONSE PENALE » PAR LE DEVELOPPEMENT DES REPONSES DITES « ALTERNATIVES AUX POURSUITES »

La politique ultra répressive soutenant le choix des indicateurs chiffrés a conduit à développer au sein de l'institution judiciaire – au parquet, puis au siège – le même type de dérives des pratiques professionnelles et institutionnelles. Au nom d'une conception continue entre l'action de la police et l'action de la justice pénale – conception qui ignore les missions respectives et différenciées des différents intervenants – qui a été illustrée sous le terme de « chaîne pénale », les instances judiciaires ont elles aussi modifié leurs pratiques en profondeur. « *Il est capital que les délinquants sentent la même volonté absolue d'obtenir des résultats de toute la chaîne pénale* »⁸⁶ déclarait le ministre de l'intérieur devant les procureurs généraux et procureurs de la République. Cette tendance existait depuis les années 1990 et le développement du traitement en temps réel ; cependant, elle a changé d'échelle avec, d'une part, la mise en place de législations quasi exclusivement orientées vers l'aggravation des sanctions pénales et le recours à l'incarcération et, d'autre part, la mise en place d'indicateurs chiffrés au service de cette seule approche répressive. Cette tendance est également aggravée par les pressions que subissent presque quotidiennement les magistrats du parquet et même du siège pour les inciter à user de leurs prérogatives les plus répressives.

⁸⁵ Le nombre d'enquêteurs spécialisés dans le domaine économique et financier n'est pas répertorié à la Direction centrale de la police judiciaire, témoignant du peu de cas qui est fait de ce secteur. Pour sa part, la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice ne cesse de déplorer chaque année dans son rapport de politique pénale l'absence de disponibilité des services spécialisés, et la pénurie de compétence pour les affaires économiques et financières quotidiennes.

⁸⁶ Discours devant les préfets, procureurs généraux, procureurs de la République, recteurs, 7 novembre 2006

Le tableau ci-dessous présente les éléments de réponse fournis par « l'observatoire de la justice pénale » du ministère de la justice (Direction des affaires criminelles et des grâces – études et évaluation). Il est établi sur la base des chiffres nationaux.

Evolution du traitement judiciaire des procédures pénales : 1. Les poursuites

	2000	2002	2007	2009
Procédures transmises aux Parquets	5.007.674	5.501.482	5.273.909	5.030.578
Affaires traitées	4 611 383	5 083 465	4 903 537	4 667 695
Affaires non poursuivables	3.318.575	3.733.384	3.427.002	3.180.020
- Dont défaut d'élucidation	2 997 320	3 353 361	2 977 506	2 683 385
Affaires poursuivables	1.292.808	1.350.081	1.476.535	1.487.675
Part des affaires poursuivables (sur le nombre d'affaires traitées)	28,00%	26,60%	30,10%	31,90%
Ensemble de la réponse pénale	878 116	920 575	1 234 938	1 305 123
Taux de réponse pénale	67,90%	68,20%	83,60%	87,70%
Poursuites	628 065	624 335	684 734	673 684
Part des poursuites	71,50%	67,80%	55,40%	51,60%
Saisines du tribunal correctionnel Dont ordonnances pénales (créées en 2003)	373 949	383 411	484 055	463 124
			121 485	139 093
Saisines juridiction des mineurs	54 651	56 279	57 967	56 274
Saisines juridiction de l'instruction	37 768	37 444	28 063	20 899
Comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)			49 712	77 530
Saisines du tribunal de police	161 687	147 201	64 937	55 857

Evolution du traitement judiciaire des procédures pénales : 2. Procédures alternatives et classements sans suite

	2000	2002	2007	2009
Procédures alternatives	250.051	289.485	490.434	558.047
Part des procédures alternatives (hors compositions pénales)	28,4%	31,4%	39,7%	42,7%
Rappels à la loi, avertissement	116.694	144.592	245.131	273.783
Médiations	33 391	33 700	26 702	23 451
Réparations mineurs	4772	5275	7824	9024
Injonctions thérapeutiques	3606	4068	5201	4380
Plaignant désintéressé, régularisation	37 424	40 010	81 659	101 205
Autres alternatives (transactions...)	54 164	61 840	123 917	146 267
Compositions pénales		6755	59 770	73 392
Part des procédures alternatives (compositions pénales comprises)		32,1%	44,5%	48,3%
Classements sans suite	414 692	429 506	241 597	182 552
Dont : Victime désintéressée ou régularisation	60 812	67 020	41 949	33 491
Dont : Préjudice peu important	176 068	153 802	51 894	32 383
D'autres motifs sont identifiés : recherches infructueuses, désistement du plaignant, état mental déficient etc...	177 812	208 684	147 754	116 678
Taux de classement	32,10%	31,80%	16,40%	12,30%

La culture du chiffre a investi l'institution judiciaire et, désormais, le rapport annuel de politique pénale du ministère de la justice s'ouvre sur l'indicateur phare qu'est devenu le taux de réponse pénale. En 2010, il atteint 87,7% pour les majeurs et 93,2%⁸⁷ pour les mineurs. Ce qui signifie que sur le nombre des procédures dites « poursuivables », c'est-à-dire dont l'auteur est identifié et peut être mis en cause par un minimum d'indices à charge, 87,7% font l'objet d'une réponse qui sanctionne le comportement incriminé –selon différentes modalités. Ainsi, le système pénal fondé sur le principe d'opportunité des

⁸⁷ Observatoire de la justice pénale, *op. cité*

poursuites, tend de plus en plus vers un système de légalité des poursuites. *Le classement sans suite « sec », qui illustre l'exercice de l'opportunité des poursuites est désormais stigmatisé comme le ferment du sentiment d'impunité.* Le taux de classement sans suite est ainsi tombé de 32,5% à 12,3%.

De 67,5% en 1999, le taux de réponse pénale est passé à 87,7% en 2009. Pourtant, l'analyse des données démontre que le nombre de procédures transmises aux parquets n'a guère évolué depuis dix ans - si ce n'est un pic en 2002 - il reste proche de 5 millions⁸⁸. Cependant, la nature de la réponse pénale a évolué et la part des alternatives aux poursuites, ou « troisième voie pénale⁸⁹ », est désormais presque équivalente à celle des poursuites, atteignant 48,3% en 2009 contre 28,4% en 2000. *L'augmentation du taux de réponse pénale résulte donc quasi exclusivement du recours de plus en plus fréquent aux mesures alternatives aux poursuites - compositions pénales comprises⁹⁰.*

L'analyse des modes de réponses « alternatifs » est instructive. Il ressort clairement des données présentées qu'une *large part des classements sans suite ont été rebaptisés « alternatives aux poursuites »*, ce glissement semble particulièrement perceptible en ce qui concerne :

- les « rappels à la loi » qui augmentent de 135% en 10 ans⁹¹ et les procédures alternatives intervenant après « désintéressement du plaignant ou régularisation » qui augmentent de 170%⁹²;
- alors que les classements sans suite pour le motif « victime désintéressée ou régularisation d'office » chutent de 45%⁹³ de même que les classements au motif que le « préjudice ou le trouble » en jeu est « peu important » qui chutent de 82%⁹⁴.

Cette analyse statistique rejoint largement les récits de pratiques professionnelles des magistrats du ministère public qui rapportent recevoir des instructions claires pour éviter de recourir à la catégorie statistique de « classement sec – rubrique « 40 » et être incités à faire preuve d'imagination pour considérer qu'une interpellation par les services de police vaut « rappel à la loi » - quand bien même rien de tel n'est expressément demandé à ces services, - qu'une assurance ayant couvert les dommages d'un accident de voiture vaut « transaction non pénale », qu'une victime dédommée l'a été « à la demande du parquet » alors même que le dédommagement a été réalisé d'office.

L'efficacité du rappel à la loi, effectué à la demande du ministère public, soit directement par

⁸⁸ Le nombre de procédures faisant l'objet de poursuites devant les juridictions pénales augmente peu passant de 630 000 environ en 2000 à 670 000 environ en 2009 (+ 7%)

⁸⁹ C'est-à-dire troisième voie alternative au choix entre poursuite ou classement d'une procédure

⁹⁰ S'agissant de ces dernières, il convient de souligner qu'elles comptent pour une part de plus en plus importante de la réponse pénale sans que leur nature soit toujours bien comprise des justiciables et notamment de leur impact puisqu'elles sont inscrites au casier judiciaire. Mais, elles ne peuvent cependant pas être retenues comme le premier terme d'une récidive, ce qui leur confère le caractère d'une « sanction » mais non d'une « peine »

⁹¹ Passant de 116 694 en 2000 à 273 783 en 2009

⁹² Passant de 37 424 à 101 205 sur la même période

⁹³ Passant de 60 812 en 2000 à 33 491 en 2009

⁹⁴ Passant de 176 068 à 32 383 sur la même période.

les policiers ou gendarmes ayant réalisé la procédure, soit par un délégué du procureur mériterait d'être étudiée et son utilisation encadrée⁹⁵. Comment est-elle menée ? Quel est son impact sur le justiciable, sur son comportement futur, son respect de la loi, sa reconnaissance et éventuelle indemnisation des victimes etc... ? Pour que le « rappel à la loi » ne soit pas une réponse de pure opportunité destinée à « éviter le classement sec », il est nécessaire de s'interroger et de vérifier son déroulement et ses résultats.

Une fois encore, ces choix ne sont pas scandaleux par eux-mêmes, c'est le manque de transparence et d'informations sur ce qu'ils recouvrent qui est plus gênant. Surtout, ils ne permettent pas d'appréhender réellement et avec sincérité les pratiques de poursuites et encore moins d'évaluer leur efficacité. Ces évolutions traduisent également la pénalisation accrue des comportements qui doivent tous faire l'objet d'une « réponse pénale ». Mais, pour leur plus grand nombre, il s'agit d'attirer à la voie pénale des affaires qui pouvaient – ou pourraient – faire l'objet de modes de résolution des conflits reposant soit sur l'action « régulatrice » préventive – et non procédurale – des services de police, soit sur l'action d'autres groupes des milieux de vie.

3.4. CETTE APPROCHE EXCLUSIVEMENT QUANTITATIVE GENERE UNE STANDARDISATION DES REPONSES

Face à la hausse du nombre de procédures poursuivies ou faisant l'objet d'une réponse de « troisième voie », les juridictions ont dû s'adapter et ont développé des réponses de masse qui s'éloignent de la spécificité de leur mission. La diversification des réponses pénales ne répond plus à la nécessité d'adapter avec pertinence la décision de justice à la situation présentée, en prenant en compte la gravité des faits, la personnalité et la situation socio-économique de l'auteur, l'indemnisation de la victime, la prévention de la récidive. La culture du chiffre a entraîné le développement de procédures « massives » sans égard pour leur pertinence.

La politique du chiffre impose une *logique de productivité*, tant aux services de police et de gendarmerie, qu'aux parquets. Ainsi que l'a montré Christian Mouhanna dans une étude des méthodes et conditions de travail des membres du ministère public, la mise en place du traitement en temps réel des procédures a conduit à la *standardisation des réponses apportées* et, dans l'illusion de la modernisation de l'institution et du principe de l'égalité devant la loi, a transformé le ministère public en gestionnaire de flux, dont il n'est absolument pas maître, alors que l'essence de sa mission consistait auparavant à sélectionner, en exerçant l'opportunité des poursuites⁹⁶.

Entre poursuites et mesures alternatives, le parquet empiète désormais sur le rôle du juge à travers le choix de la procédure, qui liera plus ou moins fortement la décision du juge du

⁹⁵ INHESJ, 22ème session, 2010-2011, GDS4, *La troisième voie pénale, renouveau ou perte de la justice pénale?*

⁹⁶ Benoît Bastard, Christian Mouhanna, *op. cité*

siège. C'est sous forme de piles de projets d'ordonnance que le juge signe des *compositions pénales* : sanction proposée par un délégué du procureur sur instruction d'un membre du parquet. Vols à l'étalage, outrages, violences, recels trouvent ainsi une réponse à laquelle s'opposent rarement les personnes visées. Le juge valide ou non, sans savoir ce qu'il adviendra de la procédure en cas de refus de sa part : la personne mise en cause sera-t-elle poursuivie ou non devant le tribunal selon une autre procédure ? Cette procédure se déroule en dehors de tout débat public, pourtant la décision sera inscrite au casier judiciaire du justiciable. Cette procédure permet aussi de poursuivre des affaires dont le ridicule aurait conduit il y a dix ans à un sage classement sans suite. Ainsi, cet octogénaire jardinier, qui ignorait se rendre coupable d'une infraction au code de l'urbanisme, en fleurissant un monument de marbre blanc, un peu kitsch au demeurant, s'est vu proposé une amende de 1000 euros à titre de composition. Lors de l'audience de proposition menée par un délégué du procureur, il n'a pas osé refuser ; mais il a écrit ensuite qu'il s'opposait à une telle sanction. Le juge n'a pas validé. Mais pour un cas aussi grotesque, combien de compositions peu satisfaisantes, éloignées de l'esprit de négociation, comme de la médiation, validées par lassitude?

La *comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité* repose aussi sur le principe d'une justice négociée puisqu'elle permet au procureur de proposer au prévenu qui accepte sa responsabilité comme auteur d'infraction une peine qui devra être approuvée par un magistrat du siège. Pragmatiquement, cette procédure permet de « faire du chiffre » si le prévenu se présente bien devant le juge. Pour s'en assurer, la tentation est donc forte de le faire déférer à l'issue de sa garde à vue – même s'il doit passer quelques heures de plus dans les dépôts de certains tribunaux de région parisienne. Ainsi, pas de risque d'absence, peu de risque de demande de délais de réflexion.

En ayant pour ambition de répondre à toutes les sollicitations, l'institution judiciaire perd en approfondissement et adopte une logique productiviste et gestionnaire. La rapidité de la réponse prime la personnalisation. Cette logique gagne les juges, soumis aux mêmes impératifs de productivité par le biais de l'organisation des audiences. Afin d'aller toujours plus vite et de rendre des décisions toujours plus simples, le nombre de juges par audience avait été réduit par le passé avec la création d'audiences correctionnelles à « juge unique » - au lieu de trois magistrats professionnels. Néanmoins, le principe d'une audience publique, lieu du débat judiciaire était respecté puisque chaque partie – prévenu, avocat, ministère public- pouvait s'y exprimer. Désormais, le recours aux *ordonnances pénales*⁹⁷ s'est accru : en 2009, 139 093 ordonnances pénales ont été rendues, ce qui représente 25,6% de l'activité des tribunaux correctionnels. Le juge signe des piles d'ordonnances dans son bureau pour le contentieux de masse que constitue la délinquance routière. Conduite en état alcoolique, conduite sans permis et défaut d'assurance, aggravés en délits, conduite sous l'emprise de produits stupéfiants et usage de produits stupéfiants, font ainsi l'objet de condamnations à la chaîne, établie sur des *barèmes de peines* en fonction du taux d'alcoolémie, de la quantité et de la nature des produits stupéfiants. L'amende et la suspension du permis de conduire sont

⁹⁷ Cette procédure ne donne pas lieu à des audiences sauf pour la notification de la décision à la personne condamnée ; cette notification se déroule cependant hors la présence du juge

les peines combinées.

Grâce à cette chaîne standardisée, aux courroies de transmission bien huilées, les statistiques sont sauvées, la finalité de l'institution judiciaire l'est moins. La décision judiciaire du parquet comme du siège en ressort dégradée dans son contenu, en dépit d'un objectif d'égalité de traitement et de personnalisation, et dévalorisée dans sa dimension symbolique, par son intervention tous azimuts. L'extension annoncée du champ des compositions pénales et des ordonnances pénales ne pourra qu'accentuer ce dévoiement.

3.5. LES CONDAMNATIONS SONT EN HAUSSE, LEUR SEVERITE S'ACCROIT ET LE NOMBRE DE PERSONNES DETENUES EXPLOSE, SANS POURTANT FAIRE CESSER LA POLEMIQUE ENTRETENUE SUR LE LAXISME DES JUGES

Après s'être réjoui d'une baisse de 2,91% de la délinquance depuis son arrivée place Beauvau, malgré une hausse de 1,53% des violences, Brice Hortefeux déplorait : *“Il ne s'agit en aucun cas pour moi de stigmatiser l'institution judiciaire mais, je ne peux pas non plus ne pas m'interroger : dans tous ces cas, à quoi a servi le travail des forces de sécurité ? A quoi sert la détention provisoire ?”*⁹⁸. Pourtant l'analyse des condamnations correctionnelles et criminelles des 10 dernières années met en évidence une *augmentation de 16% du nombre de condamnations prononcées*⁹⁹. Le nombre de peines prononcées pour les crimes est globalement stable pendant la décennie et même sur 20 ans, oscillant autour de 3000 par an, dont la moitié pour des faits de viols. Par contre, le nombre de condamnations prononcées pour délits a augmenté de 16% environ, passant de 505 513 en 2000 à 589 323 en 2009. La moitié des peines prononcées pour les délits sont de l'emprisonnement ferme, en moyenne 7 mois, et des amendes, fixée en moyenne à 500 euros. *Le nombre de peines d'emprisonnement ferme a augmenté, passant d'environ 100 000 par an entre 1990 et 2000 à 120 000 par an pendant la dernière décennie*¹⁰⁰.

Devant le congrès réuni à Versailles le 22 juin 2009, le Président de la République a glissé dans un discours de politique générale : *« Comment peut-on parler de justice quand il y a 82 000 peines non exécutées parce qu'il n'y a pas de places dans les prisons ? Comment accepter à l'inverse que la situation dans nos prisons soit aussi contraire à nos valeurs de*

⁹⁸ Conférence de presse, ministère de l'intérieur, 6 juillet 2010

⁹⁹ Odile TIMBART, *op. cité*

¹⁰⁰ Par ailleurs, un mouvement presque continu sur 20 ans montre une hausse des peines de mise à l'épreuve, de travail d'intérêt général et de jours amende, alors que le sursis simple diminue. Pour les vols et recels, qui comportent désormais davantage de circonstances aggravantes, la part des emprisonnements fermes est passée de 29% en 1990 à 35% en 2009 et le quantum moyen de 6,3 mois à 7,5 mois. Pour les coups et violences, cette part est passée de 23 à 26% et le quantum ferme de 6,3 à 7,1 mois fermes. Même phénomène pour les outrages avec une hausse de 24 à 30% pour un quantum stable de 3,5 mois. L'ONDRP a choisi de présenter, toutes peines criminelles et correctionnelles confondues, le ratio du nombre d'années de prison prononcé pour 100 condamnations qui s'établirait à 18 années pour cent condamnations en 2000 et à 17 années pour cent condamnations en 2008. Sous ce prisme, la justice pénale paraît moins sévère. Toutefois, la part importante de la délinquance routière, dont la masse n'est pas punie d'emprisonnement, doit être prise en compte pour expliquer cette divergence entre les statistiques précédemment évoqué et ce ratio.

respect de la personne humaine. La détention est une épreuve dure. Elle ne doit pas être dégradante. Comment espérer réinsérer dans la société ceux qu'on aura privés pendant des années de toute dignité ? ».

Cette situation illustre l'utilisation politique subtile et ambivalente que Nicolas Sarkozy a faite de ce chiffre, repris à l'envi dans les années qui ont suivi. La manipulation des chiffres des « peines non exécutées » repose sur une confusion, entretenue par l'obsession carcérale d'Eric Ciotti¹⁰¹, entre les peines en attente d'exécution et les peines non exécutées, entre stocks et flux. Le député de la majorité Etienne Leblanc a mis en évidence dans un rapport rendu en février 2011 que 93 à 94% des peines d'emprisonnement ferme avaient été mises à exécution dans l'année qui avait suivi leur prononcé entre 2005 et 2010. Ainsi, en 2009, 96,4% des peines de prison ferme prononcées en 2007 étaient exécutées¹⁰². Il faut rappeler également que 30 000 personnes font l'objet d'une inscription au fichier des personnes recherchées pour l'exécution de leur peine. L'exécution d'une peine ne se résume pas au circuit interpellation – mandat de dépôt – prison. L'exécution des peines de moins de deux ans d'emprisonnement (moins de un an en cas de récidive) vise, depuis la loi pénitentiaire de 2009 adoptée par ce même gouvernement, à examiner la situation de la personne condamnée pour envisager une exécution sous une autre forme que la prison¹⁰³. Ces étapes expliquent le processus de mise à exécution. Des retards existent cependant, quasi-exclusivement dus aux manques de moyens humains pour effectuer toutes les opérations de mise à exécution¹⁰⁴.

La lutte contre la récidive a également fourni l'occasion au chef de l'État de prendre des libertés avec les chiffres. *« Et la deuxième remarque que je voudrais faire, que je changerai, c'est l'affaire des multi-récidivistes. Est-ce que vous savez que 50% des crimes et délits sont commis par 5% de délinquants, les mêmes ? ».* *« Je suis bien décidé à mener ce combat jusqu'à ce que la société française se dote des moyens de tourner la page de la récidive »*¹⁰⁵, annonçait déjà Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, en utilisant de façon fantaisiste des chiffres extraits d'une étude de Sebastian Roché fondée sur la délinquance auto-déclarée de mineurs¹⁰⁶.

¹⁰¹ Jean-Jacques Urvoas, *L'obsession carcérale du rapport Ciotti*, note n°97, Fondation Jean Jaurès, 10 juin 2011

¹⁰² Il faut rappeler par ailleurs que les moyens alloués à l'application des peines et plus particulièrement aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) demeurent largement insuffisants. Les effectifs des SPIP n'ont augmenté que de 35 postes en 2011, alors que les rapports Lamanda en 2008 et Lecerf en 2010 avaient évalué les besoins de ces services à 1000 postes supplémentaires pour la seule mise en application de la loi pénitentiaire.

¹⁰³ Adoptée autant pour répondre aux problèmes de surpopulation carcérale que pour développer des alternatives à l'incarcération porteuse de désinsertion et de risques de récidive importants, la loi pénitentiaire permet au juge de l'application des peines d'envisager l'exécution de la peine principalement sous la forme d'un bracelet électronique, d'un régime de semi liberté, et pour les petites peines de 6 mois au plus, de travail d'intérêt général ou de conversion en jours amende.

¹⁰⁴ L'exécution des peines est ralentie par la pénurie de greffiers et fonctionnaires, ainsi que de magistrats et travailleurs sociaux dans les chambres correctionnelles pour dactylographier les jugements, dans les services d'exécution des peines des parquets pour les enregistrer, les contrôler et les transmettre aux services de police ou aux juges de l'application des peines, dans les services d'application des peines et dans les services d'insertion et de probation.

¹⁰⁵ Discours devant les préfets, procureurs généraux, procureurs de la République, recteurs, 7 novembre 2006

¹⁰⁶ Les chiffres qu'utilise Nicolas Sarkozy dans ce discours adressé à des professionnels de la justice proviennent

Pourtant, au-delà de l'émotion légitime que suscitent les pires meurtres et crimes sexuels, force est de constater que la proportion d'entre eux commis par des individus, non seulement connus de la police et de la justice, mais aussi déjà condamnés pour des faits similaires, est réduite. Ainsi, en 2007, parmi les 1650 condamnés pour viols et atteintes sexuelles criminelles, seuls 45 se trouvaient en état de récidive légale¹⁰⁷, soit 2,7%¹⁰⁸.

En interpellant le citoyen, en sa qualité de victime, passée, potentielle, épargnée, le chef de l'État exclut l'analyse et la réflexion civique sur la justice pénale. Le scandale de la récidive signerait l'échec de l'institution judiciaire, soumise à une obligation de résultat. Or, chacun sait que les efforts les plus fructueux en matière de prévention de la récidive ne permettront néanmoins jamais d'atteindre un risque zéro en la matière.

L'ensemble de ces évolutions a entraîné une hausse du nombre de personnes détenues dont le nombre a battu tous les précédents « records ». Le nombre de personnes incarcérées augmente régulièrement pour atteindre 64 971 personnes placées en détention¹⁰⁹ le 1^{er} juin 2011, soit un bond de 6,7 % par rapport au 1^{er} janvier précédent, pour un parc pénitentiaire de 56 150 places¹¹⁰.

d'une étude menée par le sociologue spécialiste des questions de sécurité, Sebastian Roché. Quelques années auparavant, ce dernier a procédé à une enquête de délinquance auto-déclarée auprès de mineurs de quartiers populaires de l'agglomération de Grenoble. Il avait ensuite comparé les résultats avec les chiffres enregistrés par les services de police et de gendarmerie. L'échantillon de population était donc réduit et l'étude n'avait nullement pour objet d'aboutir à des conclusions généralisables à l'échelon national.

¹⁰⁷ Il est utile de connaître les taux de « récidive » et de « réitération » car le terme juridique de récidive légale a un sens plus restrictif que le terme récidive, dans son usage courant. Ce terme juridique permet de distinguer les personnes déjà condamnées pour des faits similaires durant une période antérieure limitée (5 ans pour la plupart des délits et 10 ans pour les crimes et le trafic de produits stupéfiants), des personnes déjà condamnées pour d'autres infractions.

¹⁰⁸ *Les condamnés de 2007 en état de récidive ou de réitération*, Infostat Justice – n°108, septembre 2010. 387 individus se trouvaient en état de réitération pour avoir déjà été condamnés pour des faits d'une autre nature. 48 d'entre eux, soit 12,4%, s'étaient rendus coupables d'atteinte sexuelle. S'agissant des homicides volontaires, soit 554 condamnés, 2,9% se trouvaient en état de récidive légale. Parmi les infractions criminelles, jugées en cour d'assises, ce sont les atteintes aux biens, la plupart du temps des braquages, qui connaissent le taux de récidive et de réitération le plus élevé, à savoir 9,5% et 56,4%. S'agissant des délits, 34,7% des 544 845 condamnés en 2007 avaient déjà été condamnés au cours des cinq années précédentes. Il est utile de connaître ces deux taux de « récidive » et de « réitération » car le terme juridique de récidive légale a un sens plus restrictif que le terme récidive, dans son usage courant. Ce terme juridique permet de distinguer les personnes déjà condamnées pour des faits similaires durant une période antérieure limitée (5 ans pour la plupart des délits et 10 ans pour les crimes et le trafic de produits stupéfiants), des personnes déjà condamnées pour d'autres infractions. Ce taux n'a guère changé depuis 2000 (33,5%). En revanche, ce taux représente un nombre de personnes beaucoup plus important car le nombre de condamnation ne s'élevait en 2000 qu'à 382 218. Cette hausse importante est due à l'aggravation d'infractions routières qui étaient auparavant des contraventions et ont été transformées en délits : conduite sans permis, conduite malgré invalidation du permis de conduire, défaut d'assurance. Près de la moitié des condamnés aujourd'hui sont auteurs de délits routiers. La récidive pour conduite en état alcoolique s'élève à 28,6%, à 40,1% pour les autres délits routiers, à 43% pour les vols et recels, à 41,2% pour les produits stupéfiants et à 49,2% pour les outrages.

¹⁰⁹ Ne comprenant donc pas les personnes « placées sous écrou » qui ne sont pas « hébergées » pas l'administration pénitentiaire, principalement les personnes exécutant leur peine sous le régime du bracelet électronique

¹¹⁰ Mais l'orientation vers une possibilité très accrue d'aménagement de peines n'est pas réellement assumée. À la suite de l'assassinat de Laëtitia Perrais à Pornic en janvier 2011, le garde des Sceaux a demandé aux parquets, par circulaire du 15 février 2011, de mettre à exécution de façon systématique l'ensemble des peines dont l'aménagement était confié aux juges d'application des peines depuis plus de quatre mois.

Nous avons souligné le paradoxe qui consiste à avoir fait pendant plus de 10 années une priorité de la sécurité quotidienne des Français sans s'être doté de moyens substantiels pour apprécier leurs besoins concrets et mesurer l'impact réel des actions entreprises.

La variabilité des données statistiques rend difficile toute analyse trop systématique. Les seules « infractions révélées par l'action des services » et particulièrement les faits d'usage illicite de produits stupéfiants peuvent entraîner des écarts ne résultant pas d'une évolution de la réalité des délinquances. L'absolue nécessité d'une pluralité des sources a été tardivement prise en compte par la systématisation d'enquêtes de victimisation, mais cet effort ne suffit pas.

Une confusion demeure dans ce que le gouvernement et le Président de la République veulent faire dire aux chiffres : les mêmes données sont construites et divulguées tantôt pour rendre compte des évolutions de la délinquance, tantôt pour évaluer l'activité des services policiers et de la justice, tantôt pour apprécier l'impact des politiques menées.

La « politique du chiffre » n'a pas permis d'apprécier l'efficacité des réponses institutionnelles en matière de sécurité. Elle a principalement été utilisée à des fins de communication politique pour démontrer la supposée efficacité et en tous cas l'énergie mise par les autorités sur un thème de prédilection. Elle s'est poursuivie dans une course législative effrénée destinée à créer le sentiment au sein de la population que le pouvoir « agit » pour sa sécurité.

PARTIE II

Bilan législatif : la fuite en avant

Plus de trente lois ayant des incidences pénales ont été votées ou sont en cours d'élaboration depuis 2002, une vingtaine depuis que Nicolas Sarkozy a été élu Président de la République en 2007. Ces chiffres, qui ne trouvent aucune comparaison sous la cinquième République sont à eux seuls un révélateur du tropisme pénal qui caractérise le mode de gouvernance institué depuis une dizaine d'années.

Il ne s'agit pas ici de porter un jugement moral ou idéologique sur les textes qui ont été adoptés – cette entreprise nécessiterait des développements très complexes et s'inscrirait plus dans le cadre d'un débat partisan. Ce qui nous intéresse ici, c'est d'évaluer, au-delà de la lettre des textes, la pertinence de la « *methodologie législative* » qui a été celle du législateur depuis 2002 en matière pénale. En un mot, au-delà du projet sociétal porté par la majorité parlementaire, quelle a été l'efficacité réelle des dispositifs mis en place ?

Aborder la question sous cet angle permet de se confronter à l'idée souvent avancée selon laquelle la loi – et pas seulement la loi pénale – devient de plus en plus un instrument de communication politique à destination de l'électorat dont les effets dans l'ordre du réel ne sont que d'un intérêt secondaire et, parfois, pas même un objet de préoccupation.

Ainsi, l'ineffectivité de la loi atteint désormais un seuil inquiétant. Pour s'en convaincre, il suffit de se livrer à un bilan des conditions d'élaboration de la trentaine de textes, développés en annexe, qui ont tenu lieu de politique pénale depuis que Nicolas Sarkozy est en charge, directement ou indirectement, des questions de sécurité. Cette analyse démontre que les lois ont souvent été dictées par un souci de souligner l'activisme du politique à la suite de faits divers, que nombre de dispositions votées n'ont apporté aucune plus-value aux acteurs de la lutte contre l'insécurité, voire qu'elles ont entraîné des effets pervers non négligeables, et enfin que, dans bien des cas, l'absence de moyens, voire de décrets d'application, a rendu ces textes inapplicables.

1.

Un bilan législatif marqué du sceau du populisme

Une des marques de fabrique de l'œuvre législative de ces dernières années est constituée par l'ambition, avouée ou non, de répondre par la loi à la commission des crimes qui frappent « l'opinion publique ». La liste est impressionnante de ces affaires qui ont défrayé la chronique et qui sont directement à l'origine d'une législation particulière. La stratégie du pouvoir est fondée sur une rhétorique efficace qui conditionne une frénésie législative.

1.1. UNE RHETORIQUE EFFICACE

Les discours sur le droit pénal et la procédure pénale prononcés par Nicolas Sarkozy, de 2002 à 2011, sont tous marqués du sceau de la « *politique de la peur* » ou l'art d'alarmer l'opinion pour justifier l'adoption de lois nouvelles. Au cœur de cette rhétorique, il y a, d'une part, les victimes, car, dit-il, « *nous sommes tous des victimes potentielles* »¹¹¹ et, d'autre part, la peur des « *Français qui baissent le regard dans la rue, verrouillent leur porte à triple tour dès qu'ils rentrent chez eux, vivent, en définitive, avec la peur au ventre et ceci depuis plusieurs années déjà* »¹¹².

L'annonce d'une réforme de la loi suit de près le fait divers sur lequel elle s'appuie. Elle est présentée, avec *pathos*, comme un remède car « *ce peut être un jour chacun d'entre nous, un de nos parents, un de nos enfants. C'est une vie brisée, mutilée, une famille détruite, et qui peut l'être par un mineur comme par un adulte* »¹¹³.

Les coupables potentiels que ces discours isolent doivent être éliminés de la société, « *châtiés* » : défendant le recours au fichier des empreintes génétiques, le Président de la République affirme : « *N'écoutez pas ceux qui parlent d'atteinte aux libertés.* » et ajoute : « *Moi je pense à toutes les victimes dont on a arrêté les coupables et à toutes celles qui auraient pu être victimes et qui ne le sont pas parce qu'ils sont sous les verrous. C'est cela les droits de l'Homme* »¹¹⁴ ; « *Le premier devoir des pouvoirs publics est de veiller à réduire le nombre des victimes. Le deuxième devoir des pouvoirs publics, c'est d'arrêter les auteurs*

¹¹¹ Discours à l'INAVEM, 16 juin 2005.

¹¹² Discours devant l'Assemblée nationale, 15 novembre 2005, à propos des émeutes urbaines.

¹¹³ Intervention de M. Nicolas Sarkozy, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire - Installation de la Délégation aux victimes, 11 octobre 2005 « *Dans le cadre de la lutte contre l'insécurité, nous devons porter nos efforts sur celles et ceux qui furent longtemps, et trop souvent, négligées par les pouvoirs publics : je veux parler des victimes* ». Site du ministère de l'Intérieur, consulté le 25 août 2011.

¹¹⁴ Nicolas Sarkozy, Vœux aux acteurs de la sécurité, Orléans, 14 janvier 2009

de crimes et délits au plus vite afin que justice puisse être rendue et l'auteur sévèrement sanctionné ». « *Dans le cadre de la lutte contre l'insécurité, nous devons porter nos efforts sur celles et ceux qui furent longtemps, et trop souvent, négligées par les pouvoirs publics : je veux parler des victimes. Moins que jamais, la victime ne peut être traitée comme la simple et regrettable "cible" d'une fatalité sociale* ».

En 2007, le Président de la République soutenait que la politique de sécurité qu'il animait depuis 2002 aurait permis « d'épargner » plus d'un 1 million de victimes -1 153 000 exactement¹¹⁵ ! L'usage audacieux des chiffres vient appuyer une conviction, qu'il cherche à asseoir dans l'opinion, selon laquelle une politique de sécurité doit assurer l'élimination rapide des délinquants : « *Imaginez que nous avons 19 000 délinquants en France qui sont plus de 50 fois mis en cause dans nos fichiers. Est-ce que l'on va continuer à les amener de tribunaux à tribunaux ?* »¹¹⁶. En juin 2011, son successeur au ministère de l'Intérieur récidivait en affirmant qu'en 2010, il fallait créditer l'action gouvernementale de 500 000 victimes en moins. Cette nouvelle catégorie de « victimes épargnées » inconnue des statistiques officielles résulte d'un tour de passe-passe audacieux consistant à transposer la différence d'année en année des crimes et délits constatés. La référence à l'année 2002 est d'autant plus confortable pour le Président de la République que cette année a été marquée par des chiffres de la délinquance enregistrée très élevés. Pour les spécialistes, cette hausse était le résultat du travail de la police de proximité qui, ayant gagné la confiance de la population, recevait d'autant plus de plaintes. Si une telle présentation peut paraître à première vue cohérente et si elle s'inscrit d'évidence dans une rhétorique du « Grand Sauveur », elle pêche en revanche par la claire malhonnêteté dont résulte ce « résultat concret » : il y a des infractions sans victime. Qui sont en effet les victimes des joints fumés, des papiers administratifs falsifiés, des travailleurs clandestins employés, de certaines interdictions non respectées du code rural et de la pêche, etc. Ces infractions sont pourtant comptabilisées et là est la clef du tour de passe-passe.

Chercher les racines de la délinquance pour trouver des solutions adaptées est « *fallacieux* » car cela revient à dire que « *la violence a toujours une explication et donc une excuse. Ce n'est pas vrai non plus. C'est le comble du mépris pour les victimes* »¹¹⁷. Ainsi, l'élaboration de la loi s'inscrit-elle depuis 2002 dans une rhétorique de la peur déployée à l'occasion d'événements tragiques touchant l'opinion et qui déclenchent l'activisme législatif répressif. Ce parti pris démagogique a pour suites nécessaires le mépris officiel pour le principe de proportionnalité des délits et des peines¹¹⁸. Le caractère dissuasif de la sévérité est officiellement proclamé : « *Je souhaite en effet qu'un message fort soit adressé à tous les récidivistes potentiels afin qu'ils sachent exactement ce à quoi ils s'exposeront désormais* ».

¹¹⁵ « *Alors que la délinquance avait augmenté de 17,8 % entre 1997 et 2002, elle a baissé de 9,4 % depuis 2002. Cela veut dire que, depuis 2002, 1 153 000 victimes ont été épargnées. C'est un résultat concret.* » Discours du 13 février 2007 au sujet de la loi sur la prévention de la délinquance.

¹¹⁶ Nicolas Sarkozy, Grenoble, 30 juillet 2010, discours prononcé à l'occasion de l'installation du nouveau préfet de l'Isère.

¹¹⁷ Intervention de Nicolas SARKOZY dans l'Yonne, 24 mai 2006.

¹¹⁸ La récidive de la récidive entraînant le prononcé quasi automatique de peines importantes.

C'est justement cette rhétorique démagogique que le procureur général de la Cour de cassation vilipendait en critiquant ceux qui cherchent à « *inspirer à l'opinion des sentiments bas en instillant de manière extravagante la confusion entre la responsabilité du criminel et celle du juge dont on dénigre la décision ; tout cela avilit l'institution et, en définitive, blesse la République*¹¹⁹ ».

1.2. LA FRENESIE LEGISLATIVE

Le tableau suivant illustre la concordance entre les faits divers et l'adoption des lois pénales.

¹¹⁹ Discours de Jean-Louis NADAL, audience de rentrée de la Cour de Cassation, 7 janvier 2011, <http://www.scribd.com/doc/46510656/Discours-Jean-Louis-Nadal-7-Janvier-2011-Audience-e>

Faits-divers	Rhétorique d'accompagnement	Loi subséquente
<p>Assassinat de Nelly Crémel, le 2 juin 2005</p>	<p><i>"On ne choisit pas d'être une victime ; c'est le hasard qui met la victime sur la route de son bourreau. Nous sommes tous des victimes potentielles. Madame Nelly CREMEL, maman d'une petite fille de onze ans, était partie faire un footing tout près de chez elle, dans un quartier plutôt tranquille. Mais sa route a croisé celle de deux dangereux prédateurs, des individus sans foi ni loi, qui ont coupé le fil de sa vie pour quelques euros. Les pouvoirs publics ont des devoirs à l'égard des victimes, je dirais même une obligation de résultat, compte tenu de la gravité du sujet".</i></p> <p><i>« [...] Un des meurtriers présumé de Nelly CREMEL avait déjà un lourd passé judiciaire, déjà condamné à la réclusion criminelle à perpétuité par la Cour d'assises du Rhône en 1990 pour assassinat. Il avait recouvré la liberté en conditionnelle en 2003 ; qu'en a-t-il fait ? Il a tué à nouveau, pour 20 euro".</i></p> <p><i>« Une nouvelle fois, c'est le problème du suivi des criminels dangereux qui se trouve posé et de leur retour à la liberté.(...) Je souhaite en effet qu'un message fort soit adressé à tous les récidivistes potentiels afin qu'ils sachent exactement ce à quoi ils s'exposeront désormais ».</i></p> <p>Discours de Nicolas Sarkozy, lors d'une rencontre avec les Associations d'aide aux Victimes, XXIème Assises nationales de l'INAVEM Montauban - Jeudi 16 juin 2005</p>	<p>Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales du 12 décembre 2005</p>

Faits-divers	Rhétorique d'accompagnement	Loi subséquente
<p>Acquittement par la cour d'assises de plusieurs personnes accusées d'avoir participé à un réseau de pédophilie à Outreau</p>	<p>À propos de François Mourmand, un des accusés mort en prison d'une surdose de médicaments : <i>« un homme est mort sans avoir justice qui lui est rendue »</i></p> <p>Verbatim du Débat du Grand Jury-RTL-Le Figaro-LCI avec Nicolas Sarkozy (le 4 décembre 2005)</p>	<p>Loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale du 5 mars 2007</p>
<p>Émeutes urbaines de novembre 2005</p>	<p><i>« À quinze minutes du centre de Paris et parfois au cœur de nos grandes métropoles régionales, des Français baissent le regard dans la rue, verrouillent leur porte à triple tour dès qu'ils rentrent chez eux, vivent, en définitive, avec la peur au ventre et ceci depuis plusieurs années déjà ».</i></p> <p>Discours à l'Assemblée Nationale, le 15 novembre 2005</p>	<p>Loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007</p>
<p>Enlèvement et viol d'un enfant par Francis Evrard, récidiviste, le 15 août 2007</p> <p>Meurtres d'infirmières à l'hôpital psychiatrique de Pau, commis par un malade psychotique</p>	<p><i>« Tout le monde savait que cet individu était dangereux. Les médecins le savaient, ses codétenus le savaient, les magistrats le savaient ».</i></p> <p><i>« Un texte qui marquera clairement la différence entre l'exécution de la peine conséquence d'un crime et les questions de sûreté ».</i></p> <p><i>« A l'heure actuelle, il y a 6000 délinquants sexuels, qui ont violé ou porté atteinte sexuellement à des mineurs. Imaginez ce que cela représente 6000 personnes. S'ils sont malades, on les soigne. S'ils ne veulent pas se soigner, ils ne sortent pas ».</i></p> <p>Déclaration du Président de la République, sur les mesures de sûreté contre les criminels dangereux, notamment pédophiles, à Paris le 20 août 2007</p>	<p>Loi relative à la rétention de sûreté et à l'irresponsabilité pénale du 25 février 2008</p>

Faits-divers	Rhétorique d'accompagnement	Loi subséquente
<p>Débordements en marge du sommet de l'OTAN à Strasbourg en avril 2009</p>	<p>« <i>Mais enfin je n'accepterai pas dans un pays qui est une démocratie comme la nôtre, où le droit de manifester est un droit constitutionnel, je n'accepterai pas que des voyous viennent manifester avec des cagoules. Si on manifeste c'est à visage découvert.(...)</i> » « <i>On n'appartient pas à une bande armée lorsqu'on est un citoyen respectable de la République française</i> ».</p> <p>Nicolas Sarkozy, Discours sur la lutte contre l'insécurité à Nice le 21 avril 2009</p>	<p>Décret du 20 juin 2009, dit « anti-cagoules »</p>
<p>Intrusion d'un groupe de jeunes hommes dans un Lycée à Gagny, 11 mars 2009</p>	<p>« <i>Dans les deux cas, le pire a été évité. L'intention des agresseurs était de faire des victimes, peut-être de tuer. Nous sommes confrontés à des phénomènes de haine aveugle dirigés contre deux piliers de la République : l'école et la police. Ouvrir le feu sur des policiers, envahir un lycée en bande armée, ce sont des actes hors normes, qui témoignent d'une perte de tout repère, de toute limite</i> ».</p> <p>Mises en cause de décisions judiciaires :</p> <p>« <i>A la suite de l'assaut contre le lycée professionnel de Gagny, quatorze individus ont été déférés au parquet. Deux jours après, un seul d'entre eux était placé sous mandat de dépôt. Tous les autres se trouvaient en liberté malgré l'énormité de ce qu'ils avaient fait!</i> »</p> <p>Extension territoriale du fait divers :</p> <p>« <i>Je ne laisserai aucune parcelle du territoire national soumise à la loi des caïds et à une logique de territoires qui recouvre bien souvent des conflits d'intérêt pour le partage du marché de la drogue</i> ».</p> <p>« <i>Les établissements scolaires, surtout dans les quartiers sensibles ou à proximité, doivent être sanctuarisés, protégés de toute forme de violence</i> ».</p> <p>Allocution contre les bandes et les violences, le 18 mars 2009 à Gagny</p>	<p>Loi relative au renforcement de la lutte contre les violences de groupe du 2 mars 2010</p>

Faits-divers	Rhétorique d'accompagnement	Loi subséquente
<p>Assassinat, à Milly la Forêt, de Marie-Christine Hodeau, fin septembre 2009</p>	<p>« <i>Tirant les conséquences de ce drame, il [le Président] a demandé au ministre de l'intérieur de veiller, au besoin par une modification de notre législation, à une implication plus forte des services de police et de gendarmerie dans la surveillance désormais étroite des condamnés ayant achevé leur peine.</i> »</p> <p>Elysée, Communiqué, Entretien de M. le Président de la République avec la famille de Marie Christine Hodeau, à l'Elysée, octobre 2009</p> <p>« <i>Certains criminels présentent un risque grave de récidive. (...) Il faut réduire leur dangerosité : dangerosité pour autrui, mais aussi dangerosité pour eux-mêmes.</i> »</p> <p>« <i>Aujourd'hui, l'incarcération est la première des réponses pénales contre les actes criminels graves. Pour autant, la prison n'est pas toujours une réponse suffisante. Des événements récents l'ont rappelé.</i></p> <p><i>La protection des citoyens contre les criminels dangereux ne saurait se limiter au temps de l'incarcération.</i> »</p> <p>Michèle Alliot Marie <i>in</i> Discours relatif au projet de loi pour amoindrir le risque de récidive criminelle, prononcé devant le Sénat</p>	<p>Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle. Cette loi, dont le cheminement législatif avait commencé avant le fait divers relaté ci-contre, a été, dans sa foulée, enrichie de nombreux articles.</p>

Faits-divers	Rhétorique d'accompagnement	Loi subséquente
Vol à main armée au casino d'Uriage, commis en août 2010	« <i>Les forces de l'ordre ont été prises à partie par des assaillants qui se sont permis de leur tirer dessus à balles réelles avec l'intention de tuer. Ce sont des tentatives de meurtre (...) C'est donc une guerre que nous avons décidé d'engager contre les trafiquants et les délinquants</i> ».	LOPPSI 2 du 14 mars 2011
Attaque de la gendarmerie de Saint Aignan le 18 juillet 2010	« <i>Imaginez que nous avons 19 000 délinquants en France qui sont plus de 50 fois mis en cause dans nos fichiers. Est-ce que l'on va continuer à les amener de tribunaux à tribunaux ?</i> »	
Affaire du « Mailorama » de novembre 2009 (distribution d'argent sur la voie publique)	Discours du Président de la République à Grenoble-Prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère, vendredi 30 juillet 2010.	

Ce constat n'est pourtant pas en soi à même de susciter le dénigrement. Il n'est pas *a priori* scandaleux d'adapter une législation lorsque le réel vient rappeler les limites ou les insuffisances de l'état de droit. Ce qui est profondément insatisfaisant, c'est le postulat sur lequel se fondent ces réformes incessantes, à savoir que la loi pourrait permettre d'éradiquer le crime en général et singulièrement la récidive. Chacun sait que cet axiome est fallacieux et que ces lois ne servent finalement qu'à donner l'impression que le gouvernement est préoccupé par la situation.

2.

Des textes inapplicables

La volonté gouvernementale de situer sur le plan pénal sa réponse à des questions qui embrassent souvent un périmètre plus large et une complexité plus grande pousse nécessairement à l'adoption de textes dont l'impact se révèle aléatoire, soit qu'ils soient de fait inapplicables, soit qu'ils soient strictement inutiles.

Plusieurs infractions ont été créées depuis une dizaine d'années qui, censées répondre à de véritables phénomènes de société, n'ont généré qu'un nombre infime de poursuites, soit que les éléments constitutifs de l'infraction étaient extrêmement difficiles à démontrer, soit que le recueil des preuves ait été quasiment impossible ou, soit encore parce qu'elles ne recouvraient quasiment aucune situation réelle.

2.1. LA LOI INTERDISANT LES REGROUPEMENTS DANS LES HALLS D'IMMEUBLES¹²⁰

Puisque d'évidentes raisons constitutionnelles s'opposaient à la pénalisation de la simple présence d'un groupe de personnes dans le hall de tel ou tel immeuble – et alors que c'était bien cet état de fait qui était seul visé par l'adoption du texte en question, le législateur a prévu des conditions de caractérisation de l'infraction qui se révèlent extrêmement difficiles à matérialiser. Ainsi est-il nécessaire, pour la police, de démontrer que le groupe a « *apporté une entrave, de manière délibérée, à l'accès ou à la libre circulation des personnes* », ou « *au bon fonctionnement des dispositifs de sécurité* » - éléments qui, dans un contexte général de réticence des victimes à apporter leur témoignage et en l'absence totale de possibilité pour les forces de l'ordre de procéder à des constatations dans des lieux aussi confinés, relève de la gageure.

Dès lors, le nombre de procédures réalisées pour ce type d'infraction a été extrêmement faible, preuve que la loi pénale n'était nullement une solution adéquate pour répondre au problème posé. En 2008, 144 personnes ont été interpellées sur le fondement de cette loi sur l'ensemble du territoire¹²¹. La loi sert alors uniquement à justifier des contrôles d'identité et des placements en garde à vue qui ne peuvent être vécus par ceux qui en sont les objets que comme des techniques de harcèlement policier, peu propices à des relations pacifiées entre

¹²⁰ Loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure (LSI), dite Loi Sarkozy

¹²¹ Cf. Rue 89, Halls d'immeubles : les députés veulent ressusciter un délit oublié, 28 janvier 2010, <http://www.rue89.com/2010/01/28/halls-dimmeuble-les-deputes-veulent-ressusciter-un-delit-oublie-135570>

les forces de l'ordre et la population.

2.2. LE DECRET DU 20 JUIN 2009, DIT « ANTI-CAGOULES »

Adopté à la suite des débordements constatés lors du sommet de l'OTAN qui s'était tenu à Strasbourg en mai 2009, ce texte réprime par une peine d'amende le fait de dissimuler son visage aux abords d'une manifestation publique. Là encore, quelles qu'aient été les motivations du gouvernement, il est certain que la pénalisation n'est pas la voie adéquate. En effet, même un syndicat de policiers idéologiquement proche de l'actuel gouvernement comme l'est « Synergie Officiers » a d'emblée affirmé qu'il « *sera quasiment impossible d'aller chercher les gens cagoulés au cœur d'une manifestation* »¹²², le remède risquant, par les débordements qu'il pourrait impliquer, de se révéler pire que le mal.

2.3. LES VIOLENCES « DE GROUPE »

Le gouvernement a voulu démontrer l'attention qu'il portait aux phénomènes de *violences de groupe* en publiant dans un premier temps une « étude » élaborée par le ministère de l'intérieur et dévoilée mi-mars 2009. Commentée par Michèle Alliot-Marie elle-même, cette étude estimait que 222 bandes violentes étaient recensées en France, localisées à 79% en région parisienne et comportant 2500 individus permanents et 2500 occasionnels, dont 47% de mineurs¹²³. Émanant du ministère de l'intérieur et n'offrant aucune information sur ses conditions d'élaboration, ni aucun moyen d'apprécier sa validité scientifique, le document a été fortement critiqué pour procéder par des affirmations sans fondement qui méconnaissaient la dynamique hautement instable et informelle qui façonne le regroupement de jeunes hommes dans certains quartiers¹²⁴. Si les « gangs » anglo-saxons ont pu imprimer dans l'imaginaire collectif des images fortes, il faut souligner combien la pertinence même de la notion de « bandes violentes » est remise en cause¹²⁵.

À la suite de l'intrusion d'un groupe de jeunes hommes armés de barres de fer dans un lycée de Gagny le 10 mars 2009¹²⁶ et du déplacement du Président de la République sur ce thème dans cette ville une semaine plus tard¹²⁷, une nouvelle dynamique législative était enclenchée et aboutissait à l'adoption de la loi du 2 mars 2010 « *renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public* » qui – entre autres - crée l'infraction de participation à un groupe, même formé de façon temporaire, en vue de la commission de violences ou de dégradations. La clef de

¹²² Le Monde, 22 avril 2009, Décret anti-cagoule, une mesure inapplicable ?

¹²³ cf. par exemple : http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/03/17/222-bandes-recensees-en-france-principalement-en-ile-de-france_1168864_3224.html

¹²⁴ Cf. par exemple Laurent Mucchielli et Marwan Mohammed, *Les bandes de jeunes, des blousons noirs à nos jours*, La Découverte, 2007

¹²⁵ Voir notamment Barchecheat, O. (2006). *Les gangs de rue : premiers éléments d'un état des lieux international*, Centre international pour la prévention de la criminalité. Et la bibliographie fournie figurant au *Rapport comparatif sur les modes d'intervention auprès des jeunes à risque d'adhérer à un gang de rue, Pratiques de la Belgique, de la France et du Canada*, CIPC, 2011.

¹²⁶ <http://www.rtl.fr/actualites/article/seine-saint-denis-une-bande-attaque-un-lycee-de-gagny-3769801>

¹²⁷ Et le prononcé d'un discours accessible à <http://discours.vie-publique.fr/notices/097000867.html>

voûte du texte consiste dans la pénalisation de la simple intention, des simples faits préparatoires, à l'opposé des principes fondamentaux du droit – pénalisation qui, une fois de plus, rend le travail de recueil des preuves par les enquêteurs totalement impossible : hors cas particuliers, comment démontrer que tel individu ou tel groupe avait l'intention ou s'apprêtait à commettre des violences ou des dégradations ?

Ainsi, comme de nombreuses autres, la législation sur les violences de groupe cumule les attributs les plus significatifs du « Sarkozysme pénal » : focalisation arbitraire sur un sujet sans consistance scientifique mais électoralement payant, adoption d'une législation superfétatoire et peu soucieuse des principes fondamentaux, mise en œuvre d'un arsenal totalement impossible à appliquer par les policiers et les magistrats – et qui justifiera à moyen terme la réflexion sur de nouvelles mesures toujours plus répressives.

3.

Des résultats aléatoires

L'absence d'effectivité de la loi se nourrit de multiples causes. Le retard parfois considérable pris dans la rédaction de décrets d'application de certaines lois constitue une cause de « paralysie normative handicapante ». Comment comprendre par exemple, qu'une partie des décrets d'application de la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle, pourtant adoptée selon la procédure d'urgence et qui devaient paraître au plus tard à l'automne 2010, ne soient toujours pas intervenus plus d'un an après l'adoption de la loi¹²⁸ ? De la même façon, s'agissant de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, seuls cinq décrets d'application sur une vingtaine étaient parus un an plus tard¹²⁹. Dans d'autres cas, c'est *l'absence totale de moyens* donnés à la mise en œuvre de dispositions législatives qui a empêché toute évolution réelle.

3.1. LES VIOLENCES COMMISES DANS LES ENCEINTES SPORTIVES

Les violences commises lors des manifestations sportives ont fait l'objet de la loi du 5 juillet 2006 *relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives*, qui ont rendu plus rigoureux le régime de l'interdiction de stade et créé le régime de la dissolution par décret des associations de supporters violents ou racistes. Par ailleurs, la loi du 2 mars 2010 a introduit deux dispositions relatives aux violences commises lors de manifestations sportives. Ces dispositions sont relatives aux interdictions administratives de stade¹³⁰ et à l'usage de fumigènes dans les enceintes sportives qui devient un délit. Un rapport parlementaire d'information, enregistré à l'Assemblée nationale le 7 novembre 2007, dresse un bilan pour le moins mitigé des effets de la loi¹³¹, relevant notamment qu'aucune dissolution n'a jamais été décidée et que les interdictions administratives et judiciaires de stade ne concernent qu'un très faible nombre de personnes, surtout lorsqu'on compare avec les exemples étrangers. Bref, une loi pour presque rien.

¹²⁸ Notamment il s'agit du décret relatif à la constitution d'un répertoire des données à caractère personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires, et de celui relatif aux modalités de communication de l'identité et de l'adresse des personnes condamnées à une peine supérieure à trois ans aux services de police et de gendarmerie du lieu de leur domicile.

¹²⁹ Cf. <http://farapej.blogspot.com/2010/11/deux-nouveaux-decrets-dapplication-de.html>

¹³⁰ Qui sont prolongées jusqu'à six mois en cas de hooliganisme

¹³¹ Rapport d'information en date du 7 novembre 2007, présenté par MM. Goasguen et Caresche sur la mise en application de la loi du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0396.asp>. Depuis la publication du rapport, sept associations de supporters du PSG ont été dissoutes par des décrets du 28 avril 2010.

3.2. LES VIOLENCES INTRA-FAMILIALES

Par leur nombre extrêmement important et leurs conséquences parfois dramatiques¹³², les *violences intra-familiales* sont de nature à susciter un investissement particulier du gouvernement. Deux lois importantes ont été consacrées à la question et les violences conjugales, « grande cause nationale » en 2010. De même, ces orientations auront certainement permis une forte mobilisation des services de police et des juridictions. La loi du 4 avril 2006 *renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs* a fait aboutir plusieurs orientations significatives¹³³. Pourtant, il faut regretter que les efforts ne soient pas poursuivis dans la mise en œuvre effective de ces dispositions. Un rapport d'information parlementaire¹³⁴ du 11 décembre 2007 au sujet de l'application de cette loi met l'accent sur les progrès qui restent à accomplir en matière de mesure statistique de la violence conjugale, de prise en compte des violences psychologiques, d'articulation des procédures civiles – le divorce notamment – et pénale. La principale difficulté d'application identifiée par le rapport réside dans *l'absence totale de moyens donnés pour le développement des structures d'urgence susceptibles d'accueillir les époux violents et exclus du domicile* par le juge. Il ne saurait en effet être question de contraindre à quitter le domicile des personnes présumées innocentes (en cas de contrôle judiciaire) si une solution alternative d'hébergement n'existe pas, initiative qui serait d'autant plus malheureuse que l'institution judiciaire doit savoir où résident les personnes placées sous sa main. Faute de ces moyens et de politique volontariste, la loi, sur ce point, est vouée à rester lettre morte. Malgré les recommandations du rapport parlementaire, la loi *relative aux violences faites spécifiquement aux femmes* adoptée le 9 juillet 2010 a introduit trois dispositions nouvelles dans l'arsenal législatif¹³⁵. Alors que les moyens continuent de manquer pour permettre une réelle politique d'éviction du conjoint violent, le texte multiplie

¹³² En 2006, 113 meurtres ont été commis dans le cadre de violences conjugales, concernant 94 femmes et 19 hommes. Cf. par exemple http://www.cdad-marne.fr/doc/LUTTE_CONTRE_LES_VIOLENCES_AU_SEIN_DU_COUPLE.pdf

¹³³ Le caractère conjugal des violences devient une circonstance aggravante, y compris lorsque les violences sont commises sur les anciens conjoints, concubins ou pacés ; l'éviction du conjoint violent peut être prononcée dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve et du contrôle judiciaire ; le fait de priver son conjoint de ses papiers d'identité ou de son titre de séjour devient une infraction.

¹³⁴ Rapport d'information en date du 11 décembre 2007, présenté par MM. GEOFFROY et BLISKO sur la mise en application de la loi du 4 avril 2006. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0491.asp>

¹³⁵ Création du délit de « violences psychologiques », lorsque des « agissements ou paroles répétées ont pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie susceptible d'entraîner une altération de sa santé physique ou mentale ». La preuve de cette infraction sera, on le devine, extrêmement difficile à rapporter – voir notamment les observations formulées par le syndicat de la magistrature sur ce point : <http://www.syndicat-magistrature.org>.

Création de « l'ordonnance de protection », prise avant le divorce en cas de violences par un juge aux affaires familiales. Cette ordonnance permet au juge de statuer sur la résidence séparée des conjoints, d'attribuer à l'un d'eux le logement commun, de se prononcer sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale et de prendre des décisions sur la répartition des frais au sein de la famille. Contrairement au droit commun, aucune exigence particulière de preuve de violences n'est exigée.

Introduction de la possibilité de placer sous surveillance électronique mobile un conjoint violent lorsqu'il a été condamné à une peine d'emprisonnement supérieure à cinq ans (éloignant ces infractions du droit commun, où un tel dispositif n'existe que pour les peines supérieures à sept ans).

les cas où cette éviction pourra être prononcée.

Dans un domaine où le gouvernement a affiché très fortement son intention d'agir, il faut constater qu'une fois de plus l'effectivité – sans parler de l'efficacité - de son action ne semble pas recevoir une grande attention. Ainsi, à l'occasion d'une question écrite du 31 mars 2011, le sénateur Roland Courteau a interrogé le ministre des affaires sociales sur l'absence de rapport au sujet des violences conjugales. Alors que l'article 13 de la loi du 4 avril 2006 oblige le gouvernement à déposer « *tous les deux ans un rapport sur le bureau des assemblées parlementaires au sujet de la politique de lutte contre les violences au sein des couples* », le premier de ces rapports n'a été déposé qu'en 2009¹³⁶, soit trois années après l'adoption de la loi, et le second, qui devait être rendu en avril 2010, ne l'est toujours pas¹³⁷.

3.3. LA CRIMINALITE ORGANISEE

Cette ineffectivité se constate malheureusement également dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée. Dès son arrivée au ministère de l'intérieur, Nicolas Sarkozy déclarait ¹³⁸ : « *Il faut passer d'une stratégie défensive à une conception offensive pour porter le fer dans les zones de non-droit. Il faut aller chercher et combattre les délinquants et les mafias* ». Le triptyque « *banlieues – zones de non-droit – mafias* » et son poids dans l'imaginaire collectif étaient de nature à présenter une efficacité rhétorique remarquable. Il est extrêmement difficile d'objectiver un bilan à propos d'une matière aussi confuse et mouvante que la criminalité organisée, d'autant que peu d'études et peu de données sont diffusées dans ce domaine. Les outils de lutte peuvent en revanche être soumis à une évaluation.

Deux outils principaux ont été créés pour lutter contre la criminalité organisée :

- Un dispositif policier a été créé par la circulaire interministérielle du 22 mai 2002 qui institue les Groupes d'Intervention Régionaux (GIR), entités pluridisciplinaires composées de gendarmes, policiers, douaniers et fonctionnaires des impôts, se donnant pour but de combattre « les trafics alimentant l'économie souterraine, laquelle génère une déstructuration du tissu social et de multiples formes de délinquance et d'insécurité » ;
- Une structure judiciaire a été constituée sur l'ensemble du territoire national sous la forme de 8 juridictions inter-régionales spécialisées (JIRS), regroupant des magistrats du parquet et des juges d'instruction chargés d'enquêter sur les affaires relevant de la criminalité organisée générale et financière ;

S'agissant des « *groupes d'intervention régionaux* », la seule évaluation officielle à laquelle ils semblent avoir été soumis est un rapport d'information parlementaire en date du 1^{er}

¹³⁶ « *Lutte contre les violences au sein du couple : Valérie Létard remet un rapport au parlement* » ; cf. <http://www.solidarite.gouv.fr/actualite-presse.42/communiqués.95/lutte-contre-les-violences-au-sein.9559.html>

¹³⁷ Question écrite n°17880 de M. Roland COURTEAU, sénateur socialiste. Cf. <http://www.senat.fr/questions/base/2011/qSEQ110317880.html>. Pour une question dans la même veine, déposée à l'Assemblée nationale celle-là, cf. <http://questions.assemblee-nationale.fr/q13/13-36627QE.htm>

¹³⁸ Le Monde, 31 mai 2002, interview de Nicolas SARKOZY

octobre 2003¹³⁹, présenté par le député Marc Le Fur, membre de la majorité présidentielle. Ce rapport met en exergue « une efficacité déjà indiscutable », produit « d'équipes soudées » et générant une « évolution de la culture des enquêteurs » malgré « les réticences initiales de certains magistrats ». Le rapport, produit trop peu de temps après la création des GIR, n'a manifestement pas conduit ses auteurs à avoir le recul suffisant leur permettant une appréciation plus nuancée. Des constats dressés par nombre de professionnels, le bilan paraît plus mitigé, neuf ans après la création des GIR, qui sont bien souvent cantonnés à une simple mission d'assistance aux autres services¹⁴⁰, sans plus-value en termes d'approfondissement des enquêtes. Une étude conduite pour le compte de l'ONDRP en 2010¹⁴¹ et portant sur l'action des GIR dans le domaine du trafic de stupéfiants aboutit à des conclusions nettement moins élogieuses : « Organisations administratives sous-institutionnalisées », les GIR ont été amenés à développer « une culture du bricolage ». Leur doctrine d'emploi, qui reste « largement en décalage avec l'état du droit et des pratiques tant judiciaires qu'administratives », est éparpillée en de nombreux objectifs qui laissent penser qu'« il y a autant de doctrines d'emploi que de GIR ». Souvent perçus comme un service croupion, éminemment dépendants des administrations dont proviennent leurs membres, les GIR n'ont jamais pris leur pleine dimension dans l'objectif qui leur était initialement assigné de façon prioritaire : la lutte contre « l'économie souterraine ». Ainsi, malgré la création de ces groupes, la lutte contre le blanchiment et la non justification de ressources demeure encore le parent pauvre du combat contre la criminalité organisée. Elle reste l'apanage d'un tout petit nombre de services¹⁴², qui ne sont évidemment pas en mesure de traiter le grand nombre d'affaires qu'un tel défi supposerait.

S'agissant des *Juridictions inter-régionales spécialisées* (JIRS), l'Inspection générale des services judiciaires a rendu, en juin 2010, un rapport d'évaluation¹⁴³ assez documenté sur le fonctionnement de ces juridictions spécialisées. Il en résulte plusieurs points de critiques, qui disent assez les progrès qui restent à accomplir en la matière. L'Inspection relève notamment que la traite des êtres humains est trop faiblement prise en compte, seules 7 affaires étant actuellement en cours d'instruction sur le territoire national et que des difficultés persistent dans la conduite des enquêtes relatives aux trafics d'armes et au blanchiment. Concernant les ressources humaines chargées de la lutte contre la criminalité organisée, l'Inspection souligne que la gestion des « assistants spécialisés », médecins, comptables, pharmaciens, fonctionnaires de la DGCCRF, de la banque de France qui aident

¹³⁹ Assemblée nationale, rapport d'information sur les groupes d'intervention régionaux, présenté par Marc LE FUR, déposé le 1^{er} octobre 2003. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i1098.asp>

¹⁴⁰ A tel point qu'un rapport de l'inspection générale de l'administration pénitentiaire de 2005 n'est pas en mesure d'évaluer le travail autonome des GIR, se bornant à affirmer, sans autre précision : « le bilan global de l'activité des GIR répond aux objectifs assignés. En 2005, les GIR ont été associés à 729 opérations, conduisant au placement en garde à vue de 4578 personnes et à l'incarcération de 1031 d'entre elles »... Chiffres qui, en l'absence de précision sur le rôle précis des GIR dans ces affaires, ne disent évidemment rien de leur activité réelle... Cf. http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/publications/rapports-iga/securite-police-prev-delinquance/copy_of_06-064-01-02/view

¹⁴¹ Anne WUILLEUMIER, *L'implication des GIR dans la lutte contre le trafic de stupéfiants*, INHESJ/ONDRP, rapport 2010.

¹⁴² On pense évidemment à l'Office Central de Lutte contre la Grande Délinquance Financière (OCRGDF).

¹⁴³ Inspection générale des services judiciaires, *Rapport relatif aux juridictions interrégionales spécialisées*, juin 2010.

les magistrats dans les dossiers techniques, est souvent perfectible, peu ouverte au redéploiement des effectifs et ne permet pas une véritable continuité de leurs missions. La gestion des magistrats n'est guère meilleure : « *le renouvellement des magistrats composant les JIRS demeure problématique en tant qu'il ne garantit pas un fonctionnement ininterrompu, notamment des cabinets d'instruction* ». Concernant les moyens financiers, la gestion des dotations des juridictions par la mission interministérielle de lutte contre les drogues et toxicomanies (MILDT) n'est pas cohérente et nécessite « *une réflexion mieux coordonnée* ». Enfin, la disparité, en termes d'activité, entre les différentes JIRS, pousse à s'interroger sur l'éventuelle suppression de certaines d'entre elles au profit des plus importantes, à savoir Paris et Marseille.

3.4. LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET FINANCIERE

Plus globalement, *la matière économique et financière, qui fait partie intégrante de la criminalité organisée, est tellement laissée à l'abandon que l'inspection n'hésite pas à titrer sur le « désinvestissement » qu'elle subit*. Les différents niveaux de traitement de cette délinquance sont source de confusion et d'inertie. S'agissant de la police, les services économiques et financiers connaissent les mêmes difficultés, au point que le chef d'un office central évoque un « *tarisement de la compétence* ». La lutte contre les infractions financières paraît délaissée par le ministère public qui ne saisit plus les juridictions d'instruction des affaires complexes¹⁴⁴ dont il a connaissance. Alors que 101 informations judiciaires avaient été ouvertes au pôle financier en 2006, 88 l'ont été en 2007, 21 en 2008 et 6 seulement pendant les cinq premiers mois de l'année 2009, à tel point que le juge Van Ruymbeke déclarait qu'il n'avait plus que pour quelques mois de travail avec les affaires dont il était saisi¹⁴⁵.

Dans ce domaine, il semble que le manque d'efficacité répressive ait résulté d'un choix politique clair. En déclarant le 30 août 2007 que « *la pénalisation de notre droit des affaires est une grave erreur. Je veux y mettre un terme* »¹⁴⁶, le Président de la République a entraîné une véritable « rupture » : rupture d'égalité entre les citoyens face à la justice. Dès le lendemain de l'élection de 2007, une commission était chargée de « *limiter le risque pénal des entreprises et d'envisager des modes de régulation plus adaptés à la vie des entreprises* », alors qu'une « *pénalisation excessive de la vie économique produit des effets pervers* » et « *pèse sur l'attractivité économique de la France* »¹⁴⁷. Le rapport, rendu en février 2008 ne suggérait heureusement pas de modifications majeures du régime juridique du droit pénal des affaires, mais proposait tout de même de « *développer le recours aux alternatives aux poursuites* », de « *supprimer le cumul entre les infractions pénales et*

¹⁴⁴ L'argument selon lequel le parquet peut bien mener lui-même des investigations longues et complexes n'est pas raisonnablement défendable.

¹⁴⁵ Le Monde, 23 mai 2009, *La lutte contre la délinquance financière est en régression*, http://www.lemonde.fr/societe/article/2009/05/23/la-lutte-contre-la-delinquance-financiere-est-en-regression_1197061_3224.html

¹⁴⁶ Discours du Président de la République, Université d'été du MEDEF, 30 août 2007

¹⁴⁷ Lettre de mission, 4 octobre 2007.

administratives » et surtout de rendre encore plus difficile la mise en mouvement de l'action publique par les personnes privées¹⁴⁸.

Les règles de *prescription de l'action publique pour l'abus de bien social* ont fait l'objet d'une énième tentative de limitation. Pour un certain nombre d'infractions, dites « dissimulées » parce que leur mise en évidence est malaisée, le délai de prescription de l'action publique ne court pas à compter de la commission des faits mais à compter de leur découverte. Cet aménagement traditionnel des règles de la prescription constitue la clef de voûte de la lutte contre les infractions financières. Á de nombreuses reprises dans le passé, les gouvernements conservateurs ont tenté de modifier cette règle afin de permettre que ces infractions sombrent plus rapidement dans l'oubli et la prescription. Á nouveau, le ministère de la justice a proposé, dans l'avant-projet, certes désormais enterré, de réforme de la procédure pénale du 1^{er} mars 2010, de revenir sur cet aménagement¹⁴⁹.

Ainsi donc, un pan entier de la criminalité a été totalement épargné par les discours sécuritaires. Dans ce domaine, les délinquants ne sont pas des « *voyous* », les victimes ne suscitent nulle compassion, les rapports autorisés ne concluent pas à la nécessité d'une répression accrue mais au contraire à une « *dépénalisation* » et le parquet se préoccupe plus que jamais de limiter la détention provisoire et la présomption d'innocence.

Les éléments d'analyse esquissés ci-dessus visent à souligner le pointillisme – au sens pictural – et l'empirisme de l'œuvre législative qui ne peuvent que désorienter les citoyens et les professionnels chargés d'appliquer les textes. La loi sert au fond davantage de vecteur de communication – elle a une « *valeur déclarative* », pour reprendre les mots de Christine Lazerges – que d'outil de transformation sociale

¹⁴⁸ Rapport sur la dépénalisation de la vie des affaires, la Documentation Française, janvier 2008 ; <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000090/0000.pdf>

¹⁴⁹ En allongeant, il est vrai, ce délai de prescription.

4.

Les effets pervers

Cet activisme législatif sans prolongement concret serait de peu d'importance s'il n'était pas générateur d'effets pervers mettant en cause la qualité même de la politique de sécurité. Ces effets peuvent être regroupés en trois catégories.

4.1. L'AGGRAVATION DU SYMPTOME AUQUEL LA LOI PENALE ETAIT CENSEE APPORTER UN REMEDE

La pénalisation du racolage passif constitue l'exemple le plus significatif. Une fois encore, pour répondre aux troubles à l'ordre public générés par la présence de personnes prostituées sur certaines avenues des grandes villes, le législateur a choisi la seule voie de la pénalisation avec la loi du 18 mars 2003. Huit ans après, un rapport d'information parlementaire¹⁵⁰, déposé le 13 avril 2011, dresse un bilan pour le moins nuancé de la pénalisation du racolage. La mission d'information, présidée par Guy Geoffroy, membre de l'UMP, relève tout d'abord que le nombre de condamnations du chef de racolage n'a pas cessé de baisser depuis la création de cette infraction, passant de plus de 1000 pour l'année 2005 à environ 200 en 2009. Les alternatives aux poursuites, et particulièrement le simple rappel à la loi, sont en effet massivement utilisées pour répondre à ce qui devait être la pierre angulaire de la lutte contre la prostitution. Mais surtout, relève la mission, les effets indésirables de cette incrimination se sont révélés nombreux : simple déplacement de la prostitution, fragilisation des personnes prostituées, dégradation des relations avec les forces de l'ordre, difficultés croissantes d'accès au droit... Ainsi, l'effet de la loi n'a été que cosmétique – à savoir une moindre visibilité du phénomène prostitutionnel¹⁵¹. Le gouvernement n'en a pourtant pas tiré les conséquences et propose désormais de pénaliser les clients des prostituées¹⁵².

¹⁵⁰ Assemblée nationale, rapport d'information enregistré à la présidence le 13 avril 2011, présenté par M. Guy GEOFFROY. Cf. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3334.asp>

¹⁵¹ Et encore le quotidien Le Monde titrait-il sur une page, le 23 mars 2011, que la prostitution était revenue sur les boulevards...

¹⁵² Le Figaro, 30 mars 2011.

4.2. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE ENDÉMIQUE

Cet activisme législatif a entraîné la multiplication de dispositions nouvelles et généré un désordre juridique que bien peu de professionnels sont en mesure de maîtriser et qui est illisible pour l'immense majorité des citoyens. Trois exemples illustrent ce désordre.

Les errements gouvernementaux sur la *garde à vue*¹⁵³ démontrent comment l'exploitation de la thématique sécuritaire en vient à finalement menacer l'efficacité des enquêtes. Depuis 2002, le gouvernement n'a eu de cesse de supprimer des droits aux personnes gardées à vue¹⁵⁴. Ainsi, les ministres successifs ont refusé de voir que leurs réformes étaient totalement contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme et nécessiteraient, tôt ou tard, d'importants ajustements. La réforme de la garde à vue a donc été imposée par le Conseil constitutionnel, la Cour de cassation et la Cour européenne des droits de l'Homme à un gouvernement qui n'a mis aucune bonne volonté à réfléchir à un système cohérent ; des doutes sérieux subsistent même quant à la constitutionnalité du nouveau régime, s'agissant notamment du contrôle par le parquet, mais surtout, le ministre de l'intérieur a écrit, le 5 avril 2011, un courrier au Premier ministre pour lui demander une nouvelle loi sur la garde à vue – cinq jours avant l'adoption de la loi ! Cette façon de procéder est à l'opposé d'un fonctionnement satisfaisant, pour les professionnels et les citoyens, de la fabrique du droit.

La question du traitement de la récidive a fait l'objet de quatre lois importantes entre 2005 et 2010¹⁵⁵, sans compter les dispositions éparses qui figurent dans d'autres lois. En quelques années ont été créées des mesures très nouvelles comme la surveillance judiciaire, la surveillance de sûreté et la rétention de sûreté qui font l'effet d'un emboîtement de mesures adoptées successivement sans avoir été précédées d'une réflexion sur la notion de dangerosité criminologique. Pour partie, ces dispositions ne découlent que de la volonté de contourner la censure que le Conseil constitutionnel a logiquement décidée quant à l'application immédiate de la rétention de sûreté¹⁵⁶.

Plus généralement, *la politique carcérale menée depuis dix ans est fondée sur une contradiction flagrante*. D'un côté, de nombreux textes ont augmenté les peines encourues pour de nombreuses infractions, créé des circonstances aggravantes, augmenté les possibilités de jugement en comparution immédiate, limité les possibilités pour le juge d'assortir les peines d'emprisonnement prononcées d'un sursis avec mise à l'épreuve, remis les décrets de grâce collective, institué des peines minimales. De l'autre, la loi

¹⁵³ *Garde à vue : quand une réforme favorable aux droits individuels peut cacher un recul des libertés*, Agnès Martinel Thomas Delanoë, 13/10/2010, Terra Nova.

¹⁵⁴ Ainsi, par la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité Intérieure, la notification du droit au silence, qui avait été instituée par la loi du 15 juin 2000, a été supprimée. Puis, par la loi « Perben 2 » du 9 mars 2004, l'intervention de l'avocat a été différée pour toutes les infractions dites de criminalité organisée. Enfin, la loi du 23 janvier 2006 a créé un nouveau régime de garde à vue, d'une durée de six jours, en matière de terrorisme.

¹⁵⁵ La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive, la loi du 10 août 2007 relative à la récidive, la loi du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté et la loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive,

¹⁵⁶ Conseil constitutionnel, décision n°2008-562 DC du 21 février 2008.

pénitentiaire a considérablement augmenté le seuil en deçà duquel une peine d'emprisonnement devenait aménageable puisque celui-ci est passé, hors cas de récidive, d'une à deux années¹⁵⁷. L'élargissement des possibilités d'aménagements de peine répond bien évidemment également au souci de désengorger les établissements pénitentiaires – engorgement pour une large part provoqué par les mesures répressives adoptées.

Enfin, l'impression laissée par ces dix années de profondes mutations est celle d'une *architecture judiciaire qui a très largement perdu sa cohérence*, les structures et les voies traditionnelles de jugement ayant été battues en brèche. Ainsi, le tribunal correctionnel, qui était la modalité classique de jugement des délinquants, est presque devenu une voie d'exception. La généralisation de modalités de jugement comme l'ordonnance pénale délictuelle (créée par la loi du 9 septembre 2002), la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (instituée par la loi du 9 septembre 2004) et la composition pénale (créée par la loi du 23 juin 2009) ont profondément remodelé le paysage judiciaire. Aujourd'hui, plus de la moitié des affaires correctionnelles sont traitées de bout en bout par les parquets¹⁵⁸, le juge n'intervenant, au mieux, que pour valider une décision préalablement négociée entre le procureur de la République et la personne soupçonnée¹⁵⁹. S'agissant des juridictions pour les mineurs, au-delà de l'évolution des modes de saisine qui toutes manifestent l'unique souci de la rapidité – comparution à délai rapproché, procédure de présentation immédiate – la loi du 11 août 2011 rend incroyablement complexe les procédures de saisine : d'une part, les mineurs – mais seulement s'ils sont récidivistes et âgés de 16 à 18 ans – seront renvoyés devant le tribunal correctionnel et non plus le tribunal pour enfant, mais, d'autre part, par l'effet de la décision du Conseil constitutionnel du 4 août 2011 cette saisine sera impossible dans plusieurs cas de figure – convocation par officier de police judiciaire, présentation immédiate...

L'institution, par la loi du 9 septembre 2002, des juges de proximité illustre le manque de clarté généré par des modifications peu pensées. Cette juridiction récente a déjà vu son champ d'intervention modifié puisqu'à compter du 1^{er} mars 2005, le jugement des contraventions de cinquième classe lui a été retiré. Le projet de loi sur la répartition des compétences, déposé au Conseil des ministres du 3 mars 2010, supprime même cette juridiction de proximité pour rattacher les juges de proximité aux tribunaux de grande instance. Dix ans, donc, pour créer, modifier et supprimer une juridiction qui aurait dû s'inscrire dans une réflexion approfondie visant à rapprocher les citoyens de leur justice.

La grande confusion qui règne désormais dans l'écheveau des modalités de poursuite et de jugement ne correspond pas aux exigences démocratiques d'accès et de compréhension de la

¹⁵⁷ Ce qui signifie, rappelons-le, que toute personne condamnée à une peine égale ou inférieure à deux ans d'emprisonnement ferme a vocation à ce que cette peine soit immédiatement transformée en semi-liberté, placement extérieur, placement sous surveillance électronique ou libération conditionnelle. Lorsque la peine est de 6 mois au plus, elle peut être aménagée en travail d'intérêt général ou convertie en jours amende.

¹⁵⁸ Voir le tableau au chapitre I

¹⁵⁹ Pour complexifier encore la situation, le tribunal correctionnel, qui se subdivisait jusqu'à présent entre celui statuant à juge unique et celui statuant en collégiale, risque fort, si le projet de loi sur les « jurés populaires » est adopté, de connaître une troisième ramification – celle du tribunal correctionnel composé de cinq membres.

justice. Le bilan législatif de ces dix dernières années est marqué par des choix contestables au regard de nos principes constitutionnels et de nos engagements internationaux.

5.

Des choix contestables au regard des principes constitutionnels et des engagements internationaux

5.1. DE NOMBREUSES DISPOSITIONS DECLAREES INCONSTITUTIONNELLES

L'inconstitutionnalité d'un nombre très important de dispositions votées participe aussi de l'auto-neutralisation du travail législatif. Trois illustrations méritent d'être rappelées. La première a été la décision du 21 février 2008, qui a conduit le Conseil constitutionnel à rappeler au gouvernement que la rétention de sûreté, malgré son caractère de mesure de sûreté, ne pourrait s'appliquer aux situations en cours, privant la loi votée de toute effectivité pendant une bonne quinzaine d'années¹⁶⁰. La seconde, à savoir la décision du 10 juin 2009, est venue sanctionner le projet de loi HADOPI et son dispositif de « riposte graduée », qui prévoyait la possibilité pour l'administration de couper un abonnement Internet à la suite de téléchargements illégaux¹⁶¹. La troisième censure a été celle de 13 dispositions de la LOPPSI 2 par la décision du 10 mars 2011¹⁶², soit la plus importante censure de l'histoire de la cinquième République. La dernière en date a remis en cause le champ de compétence des « jurés populaires » devant le tribunal correctionnel, interdit l'assignation à domicile sous surveillance électronique pour les mineurs et censuré la possibilité pour le parquet de saisir directement le tribunal correctionnel pour les mineurs récidivistes¹⁶³.

La politique à l'égard des mineurs a conduit à une profonde remise en cause qui n'a produit aucune amélioration. Il faut tout d'abord rappeler que la politique de sécurité initiée par les gouvernements successifs depuis 2002 en matière de délinquance des mineurs repose sur de faux constats : « Si nous continuons avec la même quasi-impunité garantie aux mineurs

¹⁶⁰ Conseil constitutionnel, décision n°2008-562 DC du 21 février 2008.

¹⁶¹ Conseil constitutionnel, décision n°2009-580 DC du 10 juin 2009.

¹⁶² Conseil constitutionnel, décision n°2011-625 DC du 10 mars 2011. Ont ainsi été invalidées les dispositions relatives à l'évacuation des terrains occupés illégalement, à la comparution immédiate des mineurs, aux pouvoirs des policiers municipaux en matière de contrôles d'identité, à l'installation de salles d'audiences au sein des Centres de rétention administrative, et sur les « français d'origine étrangère »... Cf. Le Monde, 10 mars 2011 : *Le Conseil constitutionnel censure les articles clés de la Loppsi 2* : http://www.lemonde.fr/politique/article/2011/03/10/securite-le-conseil-constitutionnel-censure-des-articles-cles-de-la-loppsi-2_1491423_823448.html

¹⁶³ Conseil constitutionnel, décision n°2011-635 DC du 4 août 2011.

délinquants, nous nous préparons à des lendemains très difficiles, et nous n'aurons à nous en prendre qu'à nous. Sur les dix dernières années, le nombre de mineurs mis en cause a augmenté de 80%¹⁶⁴ ». Les discours dominants affirment que les mineurs sont « de plus en plus délinquants, de plus en plus jeunes, de plus en plus violents ». Or, les données disponibles remettent en cause les fondements mêmes de ce discours. La part des moins de treize ans dans la délinquance était de 3% en 2005 contre 2% quinze ans plus tôt. Les chiffres de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales démontrent que la part de la délinquance des mineurs est stable depuis 2004 (environ 18% de la délinquance totale). Quant à la proportion de crimes commis par les mineurs, elle est de 1% du total, 85% d'entre eux étant de nature sexuelle. S'agissant de la réponse pénale, elle est très supérieure à celle des majeurs (93% des faits commis par les mineurs font l'objet d'une réponse judiciaire contre 85% pour les majeurs).

Ce qui importe, c'est d'entraîner de débat public sur un terrain où le volontarisme peut encore produire des illusions – ne fussent-elles que sémantiques. Depuis 2002, aucune loi pénale n'a été exclusivement consacrée aux mineurs, mais des dispositions sur les mineurs ont été introduites dans la quasi-totalité des lois pénales adoptées¹⁶⁵. La loi du 11 août 2011 a introduit des modifications majeures dans l'économie de la procédure pénale applicable aux mineurs, toujours dans l'optique assumée de la calquer sur celle des majeurs. Ainsi, en cas de récidive, ce n'est plus devant le tribunal pour enfants mais devant le tribunal correctionnel que seront poursuivis les mineurs âgés de 16 à 18 ans : ce pur effet d'annonce, qui vient mettre en échec le principe de continuité de cette justice, ne répond nullement au vrai problème que rencontre cette justice, à savoir la mise en œuvre rapide de solutions éducatives crédibles, seules à même de prévenir le renouvellement d'actes de délinquance.

5.2. LE NON RESPECT DES STANDARDS INTERNATIONAUX

La France s'éloigne ainsi progressivement des standards internationaux. En juin 2009, le Comité des droits de l'enfant a pu adresser au gouvernement des observations très critiques

¹⁶⁴ Nicolas Sarkozy, intervention au Sénat, le 13 septembre 2006

¹⁶⁵ Les principales composantes de l'arsenal législatif qui résulte de cette décennie de réformes concernent : la création de nouveaux établissements réservés aux mineurs : les centres éducatifs fermés (CEF) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), par la loi du 9 septembre 2002 ; la création de modalités plus rapides de saisine du juge des enfants : comparution à délai rapproché instituée par la loi du 9 septembre 2002, procédure de présentation immédiate créée par la loi du 10 août 2007 ; l'accroissement des possibilités de rétention des mineurs : depuis la loi du 9 septembre 2002, la retenue judiciaire des mineurs de 10 à 13 ans peut durer jusqu'à 24 heures, la loi du 9 mars 2004 a étendu aux mineurs de 16 à 18 ans la possibilité de placer en garde à vue jusqu'à 96 heures en matière de criminalité organisée ; l'accroissement de la sévérité des mesures provisoires auxquelles peuvent être astreints les mineurs (contrôle judiciaire, détention provisoire) ; Le durcissement des sanctions encourues par les mineurs : création des « sanctions éducatives » par la loi du 9 septembre 2002, limitation de « l'excuse de minorité » par la même loi, extension des « peines planchers » aux mineurs par la loi du 10 août 2007 ; l'aggravation des modalités de jugement des mineurs : obligation pour le juge des enfants de saisir le tribunal pour enfants en cas de peine encourue supérieure à sept ans, prévue par la loi du 9 septembre 2002, projet de faire comparaître les mineurs récidivistes devant le tribunal correctionnel ; les tentatives de pénalisation des parents du fait de l'inconduite de leurs enfants : suppression des allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire, création d'une infraction pour les parents si leurs enfants ne respectent pas une mesure de couvre-feu (censurée par la décision du Conseil constitutionnel du 10 mars 2011) ;

au sujet de cette législation¹⁶⁶. En France même, de vives critiques ont été exprimées par le Défenseur des enfants dans son rapport d'avril 2011¹⁶⁷. L'ensemble de ces dispositions repose sur une philosophie pénale simple : la délinquance des mineurs sera jugulée à force de sévérité et son traitement doit se rapprocher le plus possible de celui de la justice des majeurs – il a même été envisagé d'abaisser l'âge de la majorité pénale. Ces deux postulats ont montré toute leur contre-productivité : la spécificité de la justice des mineurs est un atout que nombre de pays nous envient et le recours plus fréquent aux peines d'incarcération n'a pas permis de faire baisser la délinquance des mineurs. La sévérité de l'arsenal juridique et la virulence de l'action publique ne sont que d'un effet extrêmement limité sur le niveau de délinquance d'une population qui, plus encore que les autres, est sujette à des conduites impulsives et assez détachées du cadre juridique dans lequel s'inscrit sa répression¹⁶⁸.

Le Président de la République lui-même a confessé l'échec de sa politique à l'égard des mineurs. Ainsi, le 10 février, il indiquait lors d'une intervention télévisée : « *Les mineurs, on n'y arrive pas* »¹⁶⁹. Mais, plutôt que de remettre en cause les fondements de l'approche privilégiée depuis dix ans, il a immédiatement annoncé une nouvelle loi qui part des mêmes constats et qui emprunte les mêmes méthodes.

*Enfin, dans le domaine de la délinquance financière, la France a démontré une forte capacité de résistance à la mise en œuvre des traités internationaux. Alors que plusieurs engagements internationaux¹⁷⁰ avaient rendu indispensable une adaptation de la loi aux enjeux de la criminalité économique transfrontalière, la loi du 13 novembre 2007 a bien créé quelques infractions, mais en omettant à dessein celle qui, entre toutes, emportait le plus de conséquences : le trafic d'influence en direction d'un agent public ou du personnel judiciaire d'un État étranger. Pudiquement, la circulaire d'application de la loi indiquait : « *Le législateur a choisi de ne pas incriminer le trafic d'influence en direction d'un agent public ou du personnel judiciaire d'un État étranger car le trafic d'influence est une infraction peu répandue que nombre de nos partenaires économiques n'entendent pas incriminer. C'est**

¹⁶⁶ Comité des droits de l'enfant, observations finales, 12 juin 2009. Cf. http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC.C.FRA.CO.4_fr.pdf.

¹⁶⁷ Défenseur des enfants, rapport annuel 2011. On se reportera particulièrement à la « Fiche 4 » du rapport, intitulée : « *les reculs successifs de la justice des mineurs* ». Y est rappelée l'adoption depuis 2002 de législations qui mettent en péril la spécificité du droit pénal des mineurs.

¹⁶⁸ Les modalités d'application de la réponse carcérale correspondent actuellement à une impasse incontestable. Ainsi, le bilan des établissements pénitentiaires pour mineurs est aujourd'hui très discuté : nombre important de suicides et de tentatives de suicide relevés dans ces établissements, coût humain et financier considérable au détriment de l'action en milieu ouvert, importance du nombre d'interventions aux fins de maintien de l'ordre dans ces établissements. À titre d'exemple, le début d'année 2011 a correspondu à un nombre d'incidents très inquiétant : actes de violence entre détenus et contre les personnels, mouvements sociaux en réplique, situations d'émeutes dans certains établissements. Un rapport conjoint des inspections de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire remis en novembre 2010, pointe l'inefficacité de ces structures, marquées par des positionnements trop différenciés des surveillants et des éducateurs et par l'affectation de personnels trop peu expérimentés dans ces lieux hautement sensibles. Dans son rapport pour l'année 2010, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté critique aussi la gestion, par l'administration pénitentiaire, des affectations au sein des EPM. Pour toute réponse, le ministère de la justice a annoncé la création d'un énième « *groupe de travail* ».

¹⁶⁹ Intervention de Nicolas Sarkozy dans l'émission « Paroles de français », 10 février 2011, TF1. Cf. notamment : <http://lci.tf1.fr/politique/Sarkozy-s-explique-sur-ce-qui-a-reussi-ou-pas-6273363.html>

¹⁷⁰ La convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption du 27 janvier 1999, le protocole additionnel du 15 mai 2003 et la convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003

donc une logique de réciprocité qui a été privilégiée »¹⁷¹. En réalité, cette infraction pouvait s'appliquer à un grand nombre de comportements dans des pays avec lesquels la France est en relation d'affaire et il semble bien que cet argument ait justifié qu'elle n'ait pas été introduite dans notre droit positif.

* * *

Tout concourt donc à ramener le traitement juridique de l'insécurité qui a été opéré depuis 2002 à une façon à la fois stratégique et désespérée de faire croire à un volontarisme effréné contre la délinquance et la récidive – entreprise dont l'échec prévisible et constant pousse nécessairement le pouvoir à une surenchère sans fin.

Cette déviation n'est pas sans risque. Dès lors que la loi pénale est instrumentée, qu'elle s'éloigne de l'affirmation de valeurs socialement indiscutables au profit d'une course après les faits-divers et le sentiment d'insécurité, c'est un peu de sa transcendance et de sa symbolique qui est perdu.

C'est aussi le signe définitif de la soumission de la société, mais aussi du législateur, à la « *gouvernementalité néolibérale* »¹⁷², où la loi n'est plus le vecteur de la souveraineté mais de la communication¹⁷³.

¹⁷¹ Circulaire n° CRIM 08-02/G3 du 9 janvier 2008.

¹⁷² Pour le dire avec les mots de Michel Foucault...

¹⁷³ Antoine G-garapon, *La raison du moindre Etat*, Odile Jacob, 2010.

PARTIE III

Prévention de la délinquance : 10 années de recul

Les 10 années de politique de prévention de la délinquance de Nicolas Sarkozy se résument aujourd'hui à un slogan asséné par les ministres, les élus proches du chef de l'État et les hauts fonctionnaires chargés de la mise en œuvre de cette politique – et repris avec plaisir par les marchands d'équipements de vidéosurveillance selon lequel les villes ayant mis en place la vidéosurveillance auraient de meilleurs résultats que les autres dans le domaine de la sécurité quotidienne. Nous savons combien cette affirmation ne repose sur aucune analyse sérieuse de l'impact de la vidéosurveillance¹⁷⁴. Pourtant, aujourd'hui, les caméras de surveillance constituent la première priorité gouvernementale en matière de prévention. Pour le reste, la politique de prévention est dominée par une approche principalement répressive et par des mesures qui se sont vite révélées inadaptées et sont très largement inappliquées. Nous avons fait le choix d'approfondir séparément la politique menée en matière de vidéosurveillance en raison de l'importance qui lui est accordée. Nous aborderons ici les autres éléments de la politique de prévention, tout en resituant bien évidemment la vidéosurveillance dans ce contexte.

Ce bilan de 10 ans de prévention de la délinquance se caractérise par une évolution chronologique contrastée : la prévention a été dans un premier temps purement et simplement « laissée de côté », l'action gouvernementale étant concentrée sur l'action répressive ; puis les émeutes urbaines de 2005 ont obligé les autorités étatiques à ouvrir les yeux sur les besoins en la matière ; suivant une longue gestation, la loi du 5 mars 2007 a été amplement ignorée par les acteurs et, aujourd'hui, son application constitue une priorité à laquelle s'emploient les services de l'État en maniant à l'égard des collectivités territoriales « carotte et bâton » financiers et réglementaires.

Malgré les affirmations des autorités étatiques, la notion historique de partenariat et de coproduction de la sécurité est en recul. Pourtant, sa pertinence est démontrée tous les jours dans tous les pays qui se sont engagés dans des politiques globales de prévention et de sécurité¹⁷⁵ et, en France, là où la force du partenariat local avait pu résister aux tendances à

¹⁷⁴ Les critiques méthodologiques du rapport de l'IGA sont présentées au chapitre consacré à la vidéosurveillance

¹⁷⁵ Voir les orientations de l'Office des Nations Unies contre les drogues et le crime (ONUDC) et les rapports 2008 et 2010 du CIPC : *Rapport international sur la prévention de la criminalité et la sécurité quotidienne* :

la « recentralisation ».

Enfin, les errements conceptuels et l'architecture institutionnelle et financière de la prévention de la délinquance au niveau national ont pesé sur la mise en œuvre des programmes d'action qui n'ont pu se développer à la hauteur des besoins.

tendances et perspectives, Centre international pour la prévention de la criminalité, Montréal.



Projet 2012 – Contribution n°19
L'imposture : dix années de politique de sécurité de Nicolas Sarkozy
www.tnova.fr - 95/170

1.

Une politique ignorée, puis dévoyée au profit d'une approche majoritairement dissuasive

De 2002 à 2005, la politique de prévention de la délinquance n'était pas placée au cœur des priorités du gouvernement. L'action policière dans son sens le plus étroit – police judiciaire, maintien de l'ordre, police d'interpellation sur la voie publique – et l'adoption de lois pénales¹⁷⁶ aggravant les sanctions ou créant de nouveaux délits et crimes ont mobilisé les énergies et crédits nationaux, tandis que la prévention était exclue du « cœur de métier » de la police.

1.1. 2002-2005 : LA PREVENTION DE LA DELINQUANCE EST LAISSEE EN DESHERENCE

La priorité donnée à l'action répressive qui a souvent été résumée par les termes vigoureux employés par le ministre de l'intérieur de l'époque¹⁷⁷ et par une longue liste de mesures législatives a eu pour effet de *générer un désengagement des services de l'État en prévention* au profit d'autres types d'action et de réduire les financements et soutiens accordés aux actions de prévention. Dans son rapport annuel pour 2006, le Secrétariat général du Comité interministériel de prévention de la délinquance dresse un panorama instructif de l'évolution de la politique publique en la matière : « *Depuis 2002, grâce à une activité considérable des policiers et des gendarmes, ainsi qu'à la modernisation de leurs méthodes de travail, la délinquance générale a diminué de 9,4% sur l'ensemble du territoire. [...] Pour autant, le recul de la délinquance ne peut se poursuivre significativement que si l'on met simultanément en œuvre une politique de prévention de la délinquance* ». La prévention de la délinquance est avant tout conçue dans un premier temps comme la mise en œuvre d'une politique répressive ayant permis de diminuer le nombre d'infractions¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Voir chapitre relatif au bilan législatif

¹⁷⁷ En visite à Strasbourg en octobre 2002, Nicolas Sarkozy déclare « *la guerre aux voyous* ». En 2005, il promet « *Dès demain, on va nettoyer au Kärcher la cité. On y mettra les effectifs nécessaires et le temps qu'il faudra, mais ça sera nettoyé* ». Cette phrase a été prononcée par Nicolas Sarkozy le 19 juin 2005, dans la cité des 4.000 à la Courneuve, après la mort de Sid-Ahmed Hammache, un enfant de 11 ans tué d'une balle au bas de son immeuble, victime d'une rixe entre deux bandes.

¹⁷⁸ Sur la réalité de cette diminution, voir notre chapitre consacré aux chiffres de la délinquance

Dès lors, la priorité des services n'est pas de participer à des initiatives de prévention¹⁷⁹. *La police de proximité sera la première à subir les conséquences de cette orientation* exprimée par le ministre de l'intérieur en ces termes : « *la police de proximité est là pour prévenir, mais si elle le fait au détriment du travail d'investigation et d'interpellation, elle ne sert à rien* »¹⁸⁰ et, s'adressant à un îlotier lui présentant le tournoi de football organisé avec les jeunes du quartier, il lui assénait « *vous n'êtes pas des travailleurs sociaux* ». Le refus de développer le rôle de la police en prévention paraît absolument anachronique au regard des multiples évolutions internationales. Partout où la prévention de la criminalité¹⁸¹ est développée, la police y est considérée comme l'acteur principal¹⁸². Ces approches sont appliquées dans des pays de tradition très différente au Royaume-Uni comme en Suède ou en Espagne, au Canada comme au Chili ou en Afrique du Sud, indépendamment de la structure municipale ou nationale de la police. Les difficultés de collaboration avec les services de police, de justice et de l'éducation nationale seront régulièrement soulignées par les acteurs de la prévention, relayés par le Conseil National des Villes (CNV)¹⁸³.

La prévention de la délinquance est financée en France selon des modalités assez complexes qui font intervenir différents financeurs et une grande variété de dispositifs. Globalement, le principe de financement depuis les années 1980 et la création des conseils communaux de prévention de la délinquance repose sur un apport des collectivités locales¹⁸⁴ et un apport de l'État sous la forme d'une « contractualisation ». Dans les années 1990, l'inscription de la prévention de la délinquance au sein de la politique de la ville a conduit à la définition de territoires prioritaires justifiant un soutien plus important en raison, d'une part, des problèmes qu'ils rencontraient et d'autre part de la faiblesse des ressources des collectivités locales qui y étaient confrontée. Enfin, l'engagement de crédits « de droit commun » de chaque ministère aux côtés des crédits spécifiques doit compléter ce dispositif. Les crédits étatiques consacrés à la prévention de la délinquance en soutien aux actions locales¹⁸⁵ sont donc attribués majoritairement dans le cadre de procédures contractuelles¹⁸⁶ :

¹⁷⁹ Même si aujourd'hui, la circulaire du 8 juillet 2011 des ministres de la justice et de l'Intérieur affirme la priorité de cet engagement, quelle est la crédibilité de cette tardive orientation ?

¹⁸⁰ Nicolas Sarkozy, 4 février 2003, s'exprimant à Toulouse, ville pilote en matière de police de proximité

¹⁸¹ Le terme « criminalité » ne renvoie pas à la distinction française entre délits et crimes (infractions les plus graves), mais à la notion générale de « crime » au sens de toute infraction pénale

¹⁸² On pouvait d'ailleurs considérer que ce rôle premier justifiait le rattachement du comité interministériel de prévention de la délinquance au ministère de l'intérieur.

¹⁸³ Dans son avis du 12 mars 2009, le CNV souligne la persistance de difficultés et regrette par exemple que des dispositifs comme les « correspondants justice-ville » qui avaient pleinement démontré leur efficacité ne soient plus financés par l'État depuis la fin des emplois jeunes. Ces correspondants permettaient de favoriser la diffusion de l'information entre le monde judiciaire et la municipalité et de développer les mesures alternatives à l'incarcération – deux objectifs affichés de la loi de 2007 et du Plan de 2009. Dans son avis du 16 décembre 2010, le Conseil rappelle ces préconisations visant à mieux engager les ministères régaliens dans la politique de prévention, notamment en créant une cellule de politique judiciaire dans les tribunaux les plus concernés par la délinquance urbaine et en créant des unités spécialisées au sein de la direction des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice et au sein de la direction générale de la police nationale au sein du ministère de l'Intérieur.

¹⁸⁴ Et des établissements publics intercommunaux.

¹⁸⁵ Actions majoritairement portées par des structures associatives, plus rarement par les collectivités locales elles mêmes.

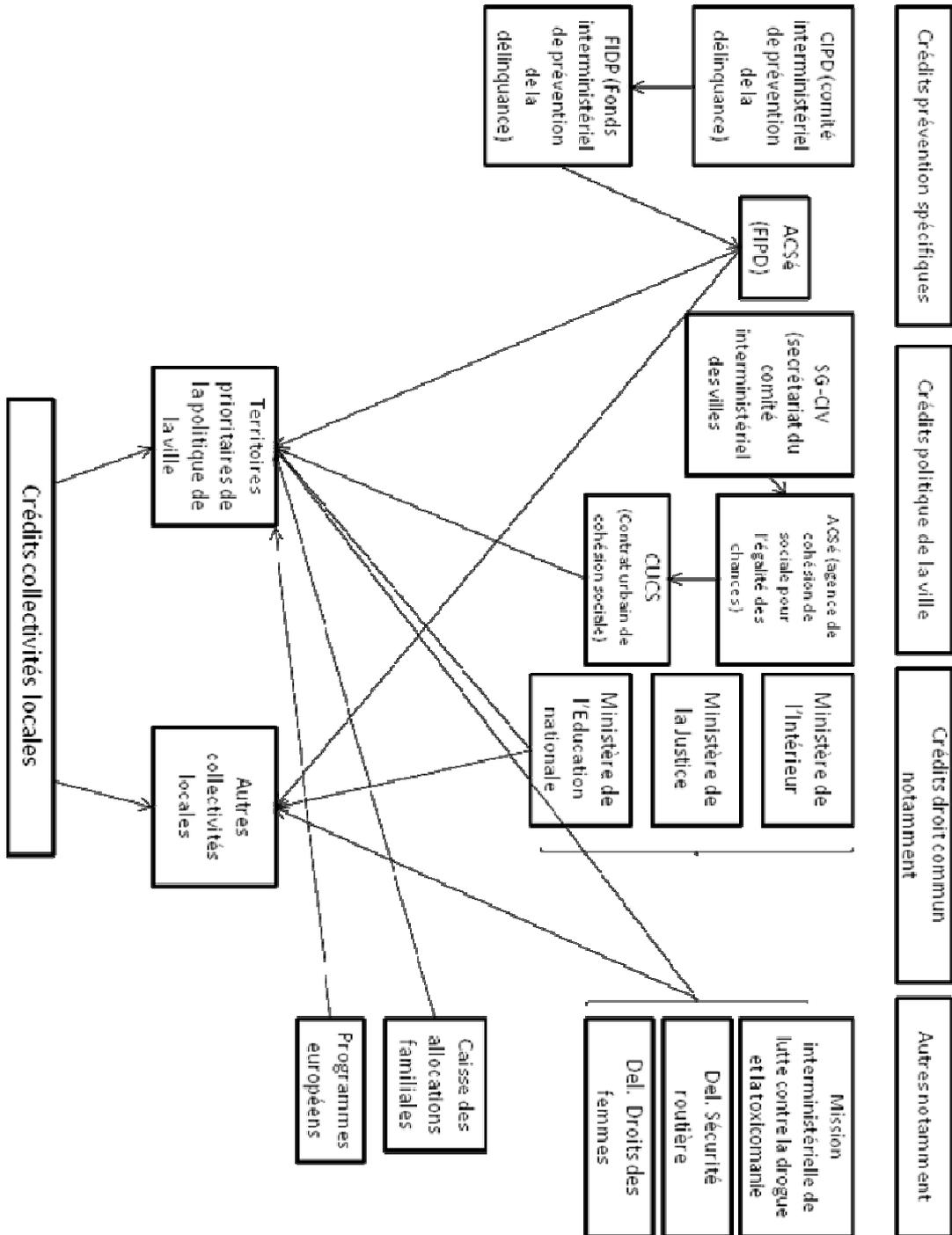
¹⁸⁶ A ces sources principales, s'ajoutent des crédits spécifiques en provenance d'organismes spécialisés telle la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies ou de fonds européens.

- soit, au sein des contrats de ville, puis des contrats de cohésion urbaine et sociale (CUCS) pour les territoires prioritaires de la politique de la ville,
- soit, au sein des conseils communaux de prévention de la délinquance devenus en 2002 conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD),
- soit, au sein des contrats locaux de sécurité appelés à se transformer depuis 2010 en stratégies territoriales de sécurité et de prévention de la délinquance.

Si en 2000 et 2001, les financements politique de la ville consacrés à la prévention de la délinquance atteignaient environ 25M€, ce montant a chuté à environ 15M€ de 2002 à 2005. Il faudra attendre les émeutes de 2005 pour qu'un redressement soit opéré¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Voir ci-dessous.

Circuits de financement de la prévention de la délinquance



1.2. LES EMEUTES DE 2005 ET L'ERREUR DE LA SUPPRESSION DE LA POLICE DE PROXIMITE

Les émeutes urbaines de 2005 ont frappé par leur intensité, leur durée et leur généralisation. Ce désastre social et national n'a pas entraîné de remise en cause assumée et publique de la politique menée. Néanmoins, alors que de nombreux acteurs de terrain – associations, élus, professionnels – et universitaires ont dénoncé dans la politique ultra répressive et les discours dévalorisants les conditions ayant favorisé, voire provoqué ces émeutes, plusieurs parlementaires de la majorité ont suggéré des inflexions.

Un bilan chiffré des émeutes de novembre 2005 –qui présentent la particularité de s'être étendues à près de 300 villes en France - s'appuyant sur les données des ministères de l'intérieur, de la justice et de l'éducation nationale, a été publié par le CNV l'année suivante et recensait :

- 11 500 policiers et gendarmes mobilisés et 217 blessés ;
- 10 000 véhicules privés incendiés, 144 véhicules RATP « caillassés » ;
- 233 bâtiments publics et 74 bâtiments privés endommagés ;
- 18 lieux de culte ayant subi des dommages ;
- 4770 jeunes interpellés, 763 écroués dont 108 mineurs.

Au-delà du bilan chiffré¹⁸⁸, de nombreuses analyses¹⁸⁹ ont souligné que ces événements étaient également l'expression du « *grave mal être de jeunes – souvent français mais d'origine immigrée – et de leur absence de place dans la société*¹⁹⁰ ». « *Ces jeunes n'acceptent pas l'absence de perspectives professionnelles et sociales* ». Le taux de chômage des jeunes des quartiers d'habitat social est supérieur de 17 points à celui des jeunes demeurant dans d'autres quartiers¹⁹¹. *Les analyses ultérieures ont montré les effets nocifs de l'abandon de la police de proximité et de la baisse des subventions accordées aux associations locales* dont les activités auprès des habitants constituaient un maillage territorial et social pertinent, ainsi que les carences des politiques publiques de prévention.

¹⁸⁸ La Fédération française des sociétés d'assurance et la société d'assurance mutuelle des collectivités locales ont estimé le coût des émeutes entre 200 et 250 M€.

¹⁸⁹ Voir notamment :

Didier Lapeyronnie, Révolte primitive dans les banlieues françaises. Essai sur les émeutes de l'automne 2005, *Déviance et société*, 2006, vol. 30, n° 4, pp. 431-448.

Dominique Duprez, Comprendre et rechercher les causes des émeutes urbaines de 2005, *Déviance et société*, 2006, vol. 30, n° 4, pp. 505-520.

Michel Kokoreff, Sociologie de l'émeute. Les dimensions de l'action en question, *Déviance et société*, 2006, vol. 30, n° 4, pp.521-533

Laurent Mucchielli et Véronique Le Goaziou (dir.), *Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005*, Paris, La Découverte, 2007.

Hugues Lagrange et Marco Oberti (dir.), *Emeutes urbaines et protestations*, Paris, Presses de Science Po, 2006.

¹⁹⁰ Conseil National des Villes, *avis du Conseil National des Villes sur les « émeutes urbaines de 2005 »*, novembre 2006,

¹⁹¹ Rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles. Voir aussi les conclusions des travaux du Conseil d'analyse stratégique et de la Délégation interministérielle à la Ville du 16 décembre 2006.

Sans être ouvertement revendiqués, certains revirements ont été opérés par les institutions étatiques, sans qu'aucun ne soit officiellement assumé. Le ministre de l'intérieur avait affirmé « *préféré remobiliser les forces de sécurité sur leur cœur de métier* » et fustigé la gauche et sa « *conception hémiplegique de la police de proximité qui n'était en fait que du laxisme et de la faiblesse déguisée*¹⁹² ». Les sénateurs de sa majorité lui ont répondu dans leur rapport relatif aux politiques publiques conduites dans les quartiers en difficulté¹⁹³ en rappelant que le « *tournant* » opéré en 2002 et le changement des modes d'intervention des forces de police s'était traduit par « *une dégradation des relations entre la police et la population* » ; ils réclamaient un changement de ces modes d'intervention policiers. Parmi les 70 propositions regroupées autour de 7 orientations, les sénateurs affirmaient la nécessité de « *réactiver une véritable police de proximité*¹⁹⁴ ». Ils ne seront pas vraiment entendus et le ministre de l'intérieur devenu Président de la République a maintenu son opposition à la notion de police de proximité. Face à l'évidence, l'administration a toutefois mis en place de discrètes initiatives en ce sens, tout en maintenant le bannissement du terme. Ainsi, les « *unités territoriales de quartier* » (UTEQ) ont été lancées d'abord discrètement puis, à mesure qu'il est apparu évident que le refus de la police de proximité n'était plus tenable, elles ont permis aux ministres successifs d'afficher un « *bilan* » en la matière. En 2011, un certain emballement s'empare du ministère de l'intérieur qui multiplie les dispositifs censés ramener des policiers dans la rue au contact avec la population : brigades spécialisées de terrain (BST), « *patrouilleurs* »...

Dans le même ordre d'idées, quelques jours avant le déclenchement des émeutes, la suppression des adultes-relais – médiateurs lancés en 2000, puis inscrits dans le cadre des emplois jeunes – était prévue par la circulaire Vautrin qu'il a fallu revoir en urgence pour qu'au contraire le Plan d'action du 8 novembre 2005, annoncé par le Premier ministre à la suite des émeutes, présente les adultes-relais comme une réponse pertinente à relancer et à développer dans les quartiers en politique de la ville. L'importance de la médiation sous ses différentes formes a été soulignée par de multiples analystes et acteurs de la sécurité en France et ailleurs, mais il aura fallu des émeutes de grande ampleur pour que cette réalité soit admise. De même, les emplois jeunes offraient aux jeunes des quartiers populaires des perspectives d'insertion professionnelle qui leur ont été à nouveau fermées avec la fin du dispositif aidé par l'État¹⁹⁵.

1.3. UN LONG PROCESSUS QUI ACCOUCHE D'UNE LOI INUTILE ET INAPPLIQUÉE

La loi du 5 mars 2007 intervenant après les émeutes urbaines de novembre 2005 aurait dû être élaborée avec le souci de répondre aux enjeux importants que ces événements avaient

¹⁹² In *Le Monde*, 7 novembre 2006

¹⁹³ *Un nouveau pacte de solidarité pour les quartiers*, Rapport d'information du sénat fait par M. Pierre André au nom de la mission commune d'information sur le bilan et les perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, séance du 30 octobre 2006

¹⁹⁴ Proposition n° 34

¹⁹⁵ Les conséquences de la fin des emplois jeunes ont été analysées par les travaux cités ci-dessus. Voir notamment : Dominique Duprez, *Comprendre et rechercher les causes des émeutes urbaines de 2005*, op.cité

révélés et dont le diagnostic faisait consensus sur plusieurs points : la nécessité d'une politique énergique en faveur de la jeunesse qui souffre de façon disproportionnée du chômage et de l'exclusion économique, le besoin de lutter plus efficacement contre les discriminations de tous ordres qui affectent les habitants des quartiers populaires et les personnes issues de l'immigration, l'urgence à recréer les conditions d'un dialogue serein et respectueux entre la population et ses institutions au premier rang desquelles la police et la justice. Le processus d'élaboration législative n'a pas porté sur ces thèmes et la longue phase de préparation a accouché d'un texte qui a été vu par la majorité des commentateurs, y compris au sein de la majorité au pouvoir, comme un texte répressif de plus, s'inscrivant dans la longue liste des lois « sécuritaires » adoptées depuis 2002¹⁹⁶. Cette loi est apparue « *non pas le texte fondateur de la prévention de la délinquance en France, mais plutôt la énième loi dédiée aux problèmes de sécurité publique en l'espace d'une décennie*¹⁹⁷ ».

L'élaboration de la loi ne repose sur aucune évaluation des précédentes dispositions en matière de prévention de la délinquance, de leur impact ou de leur efficacité. Le Conseil National des Villes dans son avis de juin 2006 regrettait : « *plutôt qu'une loi sur la prévention de la délinquance, il y aurait plutôt urgence aujourd'hui à une « grande loi sur la santé mentale », une amélioration de l'accueil et de la prise en compte des étrangers pour faciliter leur insertion, un effort sans faille contre toutes les formes d'exclusion et de discrimination, l'organisation, enfin, d'une bonne articulation entre les différentes prises en charge individuelles qui peuvent traiter de mêmes cas ainsi qu'entre ces mesures individuelles et les dispositifs collectifs de prévention de la délinquance* ».

De nombreuses dispositions ne sont que des *reprises de l'existant*¹⁹⁸, comme par exemple les « écoles de la deuxième chance » ou encore les intervenants sociaux dans les commissariats et gendarmeries expérimentés il y a 20 ans et promus par le Conseil de sécurité intérieure en 1999 ; il s'agit également de mesures déjà adoptées dans d'autres cadres comme la sécurisation des transports publics, les dispositions législatives relatives à l'occupation des halls d'immeuble, les mesures de lutte et de prévention des drogues et toxicomanies pilotées par la MILDT¹⁹⁹. Parmi les nouvelles dispositions, certaines s'avèrent

¹⁹⁶ Dans le document de promotion de la loi du 5 mars 2007 diffusé par le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance, les principales « étapes » de la préparation de la loi sont présentées : le début du processus est fixé à « *début 2003 : lancement de la réflexion et de la concertation sur le plan de prévention de la délinquance* ». Puis, figure la date du 28 novembre 2005 sous les termes « *présentation aux préfets des points clés du plan national de prévention de la délinquance* » et en janvier 2006 : « *présentation au Premier ministre de l'avant-projet de loi sur la prévention de la délinquance* ». En aucun cas, les émeutes de 2005 ne sont mentionnées. Suivant la création du comité interministériel de prévention de la délinquance (CIPD) le 17 janvier 2006 et les réunions de cette instance en mars et mai 2006, il est rappelé que le texte a été débattu au Parlement au cours de 28 séances en 18 mois. La durée de ce processus parlementaire aurait pu être bénéfique si elle avait permis un approfondissement du texte et la construction d'un consensus avec les acteurs du domaine pour leur mise en œuvre.

¹⁹⁷ BOUSQUET Richard et LENOIR Éric, *La prévention de la délinquance*, Presses universitaires de France, 2010

¹⁹⁸ Dans son avis du 12 mars 2009 relatif à la première étape de mise en œuvre de la loi de 2007, le CNV se « fait l'écho de la position quasi unanime des participants aux auditions. Ils ont tenu à préciser – avant d'aborder la mise en œuvre de la loi et d'en débattre – qu'elle veut régler par de nouvelles préconisations des questions déjà abordées et pour lesquelles des solutions étaient déjà en place, des réponses existaient ».

¹⁹⁹ Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies

rapidement inutiles tel le « *rappel à l'ordre* » effectué par le maire. De longue date, les élus municipaux ont été amenés dans leurs échanges avec leurs administrés à pratiquer diverses formes de « *rappel à l'ordre* » auprès notamment des jeunes dont le comportement perturbe la vie collective et locale²⁰⁰. Les *Conseils des droits et devoirs des familles* ont été lancés dans un climat de tensions et d'incompréhensions entre les différents acteurs. Ils n'ont pas été conçus et développés dans une bonne connaissance des compétences respectives de la municipalité et des Conseils généraux dans le domaine de la protection de l'enfance. D'ailleurs, la loi du 5 mars 2007 a été votée sans articulation aucune avec la loi sur la protection de l'enfance adoptée la même année. Pour ces différentes raisons, seuls 107 Conseils étaient créés en 2009. Face à ce constat d'absence de mise en œuvre, le gouvernement a enjoint au Secrétaire général du CIPD de promouvoir activement la mesure. Un guide pratique a été publié en 2011. Le 8 juillet 2011, une circulaire commune aux ministres de la justice et de l'intérieur rappelait encore la nécessité de développer ces dispositifs. Malgré ces efforts, les réticences à l'égard de la mesure demeuraient élevées et le gouvernement s'est engagé dans la voie de la coercition en rendant obligatoire la création d'un tel Conseil pour toute ville de plus de 50 000 habitants²⁰¹.

La loi du 5 mars 2007 apparaît comme une occasion manquée : occasion manquée d'un engagement concerté et responsable répondant aux besoins des citoyens ; occasion manquée de repenser les modes d'intervention en prévention et de les adapter aux nouveaux enjeux. Les initiatives prises dans les différents domaines sectoriels trahissent au contraire la prégnance d'une approche conceptuelle dominée par la lutte contre la délinquance et non sa prévention.

²⁰⁰ L'officialisation de ce rôle a soulevé des débats parmi les élus locaux dont le CNV se faisait l'écho, certains regrettant que le maire soit attiré vers une mission plus « procédurale » et proche d'une approche judiciaire.

²⁰¹ Loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011.

2.

Les thèmes répressifs dominant un maigre bilan

« *Au risque de confusion entre prévention de la délinquance et politique de la ville succède le risque de confusion entre prévention de la délinquance et politiques judiciaires et de sécurité* »²⁰². Peu d'actions innovantes ont été conduites depuis 2002. Un grand nombre d'orientations poursuivent et maintiennent des dispositifs existants – parfois depuis 1982²⁰³ ! Cette pérennité n'est pas en soi critiquable, bien au contraire - le manque de continuité dans les politiques publiques de prévention et de sécurité constituant un obstacle important à leur efficacité. Cependant, le bilan qui peut être fait de la politique gouvernementale depuis 2002 frappe par son manque de créativité et de pragmatisme.

La multiplication des rapports parlementaires ou ministériels²⁰⁴ traduit une certaine fébrilité sur la question sans pour autant donner une ligne politique claire dans la mesure où la plupart de ceux-ci ont été remis aussitôt publiés. Quelques thèmes dominant la réflexion et l'action gouvernementale de façon répétitive et d'autres champs d'action semblent délaissés. Surtout, l'identification des problèmes à résoudre est à nouveau effectuée « par en haut », sans considération pour les perceptions et analyses locales. Certains sujets – tels le *happy slapping*²⁰⁵ – sont érigés en priorité quand, malgré leur gravité, ils ne représentent qu'une infime proportion de la délinquance et ne tiennent le haut de l'actualité que quelques semaines. D'autres, telle la prise en charge judiciaire des jeunes adultes ou l'accès aux soins de santé mentale pour des populations des-insérées, ne reçoivent que peu d'attention alors qu'ils représentent des problèmes majeurs.

La prévention de la délinquance couvre traditionnellement un large spectre d'activités. Les priorités gouvernementales mêlent généralement – et ce n'est pas propre aux gouvernements actuels – problèmes à traiter (par exemple : la délinquance des mineurs), types de réponses à mettre en place (par exemple : la vidéosurveillance) et modalités de partenariat à développer (par exemple : conclusion de stratégies territoriales). Les priorités nationales actuelles sont

²⁰² BOUSQUET Richard et LENOIR Éric, *La prévention de la délinquance, Op. cité*

²⁰³ Comme les actions *Ville, Vie, Vacances* anciennement dénommées « opérations anti-été chaud ».

²⁰⁴ Jacques-Alain Benisti, *Sur la prévention de la délinquance*, Rapport préliminaire de la commission prévention du groupe d'études parlementaire sur la sécurité intérieure, Assemblée nationale, octobre 2004.

Jean-Yves Ruetsch, *Prévenir la délinquance des jeunes, un enjeu pour demain*, février 2010.

Jean-Marie Bockel, *La délinquance des jeunes*, Paris, la Documentation française, novembre 2010.

Bernard Reynes, *Rapport sur l'application de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance*, décembre 2010. Jean-Marie Bockel, *Prévention de la délinquance : agir ensemble*, septembre 2011.

²⁰⁵ Le fait d'organiser volontairement une agression physique – qui peut être de gravité variable allant de la vexation à l'agression sexuelle - qui sera filmée par des complices à l'aide d'un téléphone portable.

définies par la loi du 5 mars 2007 et le Plan d'action du 2 octobre 2009, rappelées par la dernière circulaire relative à l'emploi des crédits du Fonds interministériel de prévention de la délinquance du 6 avril 2011²⁰⁶ et par la circulaire du 8 juillet 2011 des ministères de la justice et de l'intérieur²⁰⁷. Nous avons retenu ici principalement celles qui ont été présentées comme des priorités et ont fait l'objet d'une mise en œuvre minimale²⁰⁸.

Aucune évaluation sérieuse et systématique de l'existant n'a été menée. Cette carence ne peut être imputée aux seuls gouvernements en place depuis 2002, tant il s'agit d'une faiblesse qui affecte de nombreuses politiques publiques françaises²⁰⁹. Quelques études éparses sont menées qui visent à isoler les effets sur la délinquance d'une mesure ou d'une politique²¹⁰, mais nous ne disposons pas à ce jour d'étude généralisée ou systématique sur ce point. Les « évaluations » - le plus souvent des rapports administratifs internes, parfois des études confiées à des cabinets externes²¹¹ - portent sur les conditions et les modalités de mise en œuvre des orientations nationales et sur le bilan financier des mesures mises en place. Notre analyse s'appuie donc sur ces éléments d'information disponibles, ainsi que sur les analyses conduites par différents acteurs de la prévention de la délinquance et chercheurs spécialisés.

2.1. PREVENTION DE LA DELINQUANCE DES MINEURS : BEUCOUP DE BRUIT POUR RIEN ?

Si le bilan législatif en ce domaine est lourd de conséquences comme nous l'avons vu au chapitre précédent, en matière de prévention, peu d'actions effectives ont été menées. Les enquêtes de délinquance auto-déclarée de même que les enquêtes de victimisation ont mis en lumière que les *jeunes sont les premières victimes de leurs comportements délictueux* et qu'ils se trouvent bien souvent dans des situations de désarroi mal identifiées par les services répressifs intervenant auprès d'eux. Alors que nombre de situations de délinquance justifieraient une intervention fortement individualisée pour prendre en compte le milieu de vie du jeune - non seulement sa famille mais aussi son quartier et ses fréquentations, - l'attention gouvernementale s'est concentrée sur les procédures pénales. Ici encore, le Conseil National des Villes a clairement regretté cette focalisation : « *la prévention de la délinquance des mineurs fait toujours débat, alors qu'elle n'a fait que baisser depuis 10 ans [...]. Sans nier cette nécessaire priorité, le CNV suggère une meilleure adaptation et une plus juste proportionnalité des réponses locales à la réalité de cette nouvelle délinquance* »

²⁰⁶ NOR / IOC / K / 11 / 03783 / C

²⁰⁷ Ministère de la justice et des libertés, Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'Immigration, *Orientations pour la prévention de la délinquance*, circulaire du 8 juillet 2011

²⁰⁸ La prévention et la lutte contre les violences intra-familiales ayant fait l'objet de nombreuses initiatives législatives a été abordée dans le cadre du chapitre consacré au bilan législatif.

²⁰⁹ Anne Wyvekens, L'évaluation des politiques de prévention et de sécurité en France : une activité problématique, in Robert, Ph. (dir.), 2009, *L'évaluation des politiques de prévention et de sécurité en Europe*, Paris, L'Harmattan, pp. 69-84.

²¹⁰ Par exemple : *Les intervenants sociaux en commissariat et gendarmerie*, Guide pratique les éditions de la Délégation interministérielle à la Ville, Repères, 2008.

²¹¹ Comme par exemple, *Étude évaluative sur la mise en œuvre des actions de prévention de la récidive financées par l'ACSÉ*, ACSÉ, octobre 2010, confiée au cabinet de recherche sociale FORIS.

multi-formes ». Plusieurs thèmes sont mentionnés qui mériteraient une attention plus soutenue : l'éducation, l'ennui à l'école, la déscolarisation, de même que la prise en charge des jeunes majeurs par la justice, la santé mentale et les soins accessibles pour les jeunes.

Dans ce contexte, et *malgré les discours contraires, certains dispositifs de prévention sociale ont été poursuivis*. Ainsi, le dispositif *Ville, Vie, Vacances*²¹² accueillait 800 000 jeunes en 2007, mais il est frappant de constater que ce type d'actions aurait amplement mérité une réflexion plus approfondie sur ses finalités. « VVV » a progressivement répondu aux besoins d'accès aux loisirs et aux vacances pour les personnes les plus déshéritées et s'est ainsi éloigné de son objectif de prévention de la délinquance. Les Centres loisirs jeunes (CLJ) de la Police se sont maintenus malgré les critiques de Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur, à l'égard des policiers qui ne devraient pas « jouer au foot avec les délinquants ». 50 CLJ demeurent en activité. Les policiers qui y travaillent sont généralement convaincus de l'utilité d'une initiative qui permet de maintenir des liens avec les jeunes les plus à risque et de rétablir une relation de confiance et de respect.

La « logique répressive » semble avoir gagné tous les champs d'intervention en prévention. Deux exemples illustrent cette évolution. Depuis 10 ans, *la politique de soutien à la parentalité* – censée prévenir le dérapage des jeunes vers la délinquance – *a multiplié les dispositifs coercitifs* : création des « stages de parentalité » dans le cadre des alternatives aux poursuites pénales puis, à titre de peine complémentaire, création des conseils des droits et devoirs des familles et du contrat de responsabilité parentale²¹³. Dans le domaine de *l'absentéisme scolaire*, la loi de 2007 donne de nouveaux pouvoirs au maire lorsque cet absentéisme porte atteinte à l'ordre, la sécurité ou la tranquillité publique. Dans ce cas, il peut proposer un « accompagnement parental » ou saisir le président du Conseil général pour mettre en place un contrat de responsabilité parentale.

Ici encore, pas d'évaluation des résultats de ces politiques qui ont généré d'importantes tensions entre professionnels intervenant auprès des familles en raison de leur manque de clarté sur le rôle et les objectifs poursuivis par chacun d'entre eux. La région Île-de-France a fait conduire une étude sur les dispositifs d'aide à la parentalité²¹⁴ qui conclut notamment sur la nécessité de ne pas limiter ceux-ci à un objectif de prévention de la délinquance juvénile et qui souligne que l'impact et le rôle des familles dans la « fabrique » de la délinquance des jeunes ne doit pas être survalorisé. De tels enseignements mériteraient des analyses plus systématiques et approfondies avant d'envisager de rendre obligatoires certaines mesures, tels les Conseils des droits et devoirs des familles.

2.2. DROGUES : LA PROHIBITION EN GUISE DE PREVENTION

Des évolutions comparables peuvent être identifiées concernant la politique de prévention

²¹² Qui ont pris la suite en 1995 des opérations « anti-été chaud » mises en place en 1982 après les émeutes des Minguettes.

²¹³ Loi du 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances.

²¹⁴ *Aide à la parentalité : Étude sur la politique régionale de soutien aux structures porteuses de projets (2000-2010)*, Institut d'aménagement et d'urbanisme, région Île-de-France, février 2011.

des drogues et toxicomanies. Le Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et toxicomanies 2008-2011, censé reposer sur un triptyque « prévention – soins – application de la loi » – euphémisme utilisé pour recouvrir les seules applications de la loi pénale a de fait donné la priorité au volet répressif.

L'aggravation de la répression de l'usage de produits stupéfiants, et particulièrement du cannabis²¹⁵, n'a pas permis d'atteindre l'objectif de prévention assigné. Bien au contraire, la consommation de cannabis s'accroît d'année en année²¹⁶ et le bilan des politiques sanitaires et de prévention est bien maigre. La distinction faite par la MILDT en 1997 entre usage, abus et dépendance avait permis de clarifier les messages de prévention reposant sur un état scientifique et argumenté des connaissances²¹⁷. Le développement des connaissances dans ce domaine –effets de la consommation, produits en circulation, différentes modalités de traitement... - a paru être remis en cause au travers de l'interventionnisme de la MILDT auprès de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies (OFDT) qui a d'ailleurs abouti au renvoi de son directeur en 2011. Aujourd'hui, la « sensibilisation aux risques de la consommation » intervient majoritairement sous la forme de sanctions pénales alternatives à l'incarcération ou aux poursuites, alors même que l'usage s'est banalisé et que le président de la MILDT lui-même reconnaît qu'il serait impossible de poursuivre tous les usagers. Quel est alors le sens de l'interdit pénal ? Cette suractivité pénale génère en outre des « dommages collatéraux » constitués des violences accompagnant le trafic de stupéfiants et des tensions générées entre police et population, surtout les jeunes, lors des interpellations pour usage de cannabis.

Enfin, le choix d'une priorité donnée à la répression de la consommation et du commerce de produits stupéfiants est entièrement remis en cause à l'échelle internationale. Alors que l'Office des Nations Unies contre les Drogues et le Crime (ONUDC) avait soutenu pendant des décennies une politique de « guerre à la drogue », depuis 2010, le bilan dressé de cette stratégie est presque totalement négatif : la guerre à la drogue n'a pas permis de venir en aide, ni de diminuer le nombre d'usagers, elle a entraîné des violences majeures liées au trafic et a conduit à la constitution de contre-pouvoirs puissants au sein de nombreux États. La politique française apparaît ici encore complètement à rebours des analyses et évolutions internationales.

²¹⁵ Décrit au chapitre 1 : en 2009, 160 000 personnes ont été interpellées pour une infraction à la législation sur les stupéfiants et 86% de ces interpellations concernent l'usage et dans 90% des cas du cannabis. Ces interpellations ont explosé depuis 1971 et ont doublé depuis 2002.

²¹⁶ L'étude de l'Observatoire français des drogues et toxicomanies *Usage au cours de la vie de cannabis parmi les 17 ans : évolutions depuis 1993* conclut que « Le niveau d'expérimentation du cannabis a doublé entre 1993 et 2008. Cette évolution s'avère quasi linéaire entre 1993 et 2002 parmi les garçons comme parmi les filles. Entre 2002 et 2005, les niveaux ont stagné. Depuis 2005, les niveaux ont sensiblement baissé. En 2008, les garçons et les filles sont respectivement 46,3 % et 37,9 % à avoir expérimenté le cannabis à l'âge de 17 ans. » Et pour les 18-44 ans, la tendance est la même : on observe une hausse assez nette de l'expérimentation de cannabis depuis 1992. Pour illustrer cette évolution, il est possible de comparer les niveaux d'expérimentation sur une tranche d'âge commune à toutes les enquêtes françaises récentes auprès des adultes : les 18-44 ans. Pour cette tranche d'âge, l'expérimentation de cannabis atteint 41,2 % en 2005 et l'usage au cours de l'année 12,0 %.

²¹⁷ Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies et Institut National de Prévention et d'Éducation pour la santé, *Drogues : savoir plus, risquer moins*,

2.3. LIMITES ET AMBIGUÏTES DE LA POLITIQUE D'AIDE AUX VICTIMES

La politique d'aide aux victimes d'infractions pénales a été développée activement à partir de 1982 et constituait l'un des piliers de l'action en prévention telle que définie par la Commission des maires présidée par Gilbert Bonnemaïson. L'aide aux victimes était considérée comme une action de solidarité indissociable des autres interventions, répressive, préventive et d'insertion. S'exprimant haut et fort en faveur des victimes d'infractions pénales, Nicolas Sarkozy a introduit une rupture dans cette politique qui s'était poursuivie sous différents gouvernements sans changements d'orientation majeurs. En effet, la politique d'aide aux victimes ne vise plus prioritairement à soutenir ces dernières, mais à assurer la punition de ceux qui leur ont porté préjudice. Dans le bilan qu'il a fait de ces quatre années à la tête de l'État, Nicolas Sarkozy a présenté la « *protection des victimes [comme] un des axes majeurs de son action dans le domaine de la sécurité et de la justice* »²¹⁸. Les mesures qu'il détaille sont articulées autour d'un seul objectif : « *renforcer les moyens de lutte contre la récidive* ». Le document cite la loi sur les peines planchers (qui auraient été prononcées « *près de 30 000* » fois par les juridictions), les différentes mesures de sûreté ou encore l'aggravation des sanctions « *contre les auteurs de cambriolages et de vols au préjudice de personnes vulnérables* ».

D'importants progrès ont été faits depuis le début des années 1980 dans le domaine de *l'indemnisation des victimes par la collectivité nationale*. La création des Commissions d'indemnisation des victimes d'infractions pénales (CIVI)²¹⁹ par la loi du 6 juillet 1990 a d'ailleurs été prolongée et améliorée par le gouvernement actuel avec la création en 2008 des services d'aide au recouvrement des victimes d'infractions (SARVI) qui assistent les personnes ne réussissant pas à obtenir le remboursement des sommes auquel l'auteur des faits a été condamné²²⁰. La création des bureaux d'exécution des peines au sein des tribunaux qui accueillent et renseignent les victimes lorsqu'elles se présentent au procès constitue également un progrès. Ces progrès procéduraux ne masquent malheureusement pas la *baisse des moyens accordés à l'accompagnement humain des victimes*²²¹. Cet accompagnement est principalement assuré par les associations d'aide aux victimes implantées localement, dans les juridictions, les antennes et maisons de la justice et du droit ou dans les mairies ou autres lieux de proximité et qui forment un réseau de 150 structures patiemment constitué depuis 1982. Alors que le programme d'action du Secrétaire d'État

²¹⁸ Bilan d'étape *Quatre ans d'action*, 22 avril 2011

²¹⁹ Les CIVI indemnisent intégralement et sans condition de ressources les victimes des actes les plus graves (atteintes aux personnes les plus graves). Pour les autres agressions, dégradations, vols, escroqueries..., les CIVI indemnisent jusqu'à hauteur de 4000€ environ et sous plafond de ressources (la victime ne doit pas percevoir des revenus supérieurs environ au SMIC) et sous réserve que l'infraction ait entraîné des « troubles graves dans la vie de la victime ». Cette limitation n'est pas prévue dans le cadre du SARVI (voir note 186). Dans les deux cas, les CIVI et les SARVI se retournent ensuite contre les auteurs pour tenter d'obtenir le remboursement des sommes dues.

²²⁰ Lorsque la victime ne remplit pas les conditions d'indemnisation par les CIVI, elle peut obtenir le remboursement de ses préjudices par le SARVI jusqu'à 1000 €. Au-delà, le remboursement est lié aux démarches que le SARVI lui-même réussit à faire aboutir auprès de la personne condamnée.

²²¹ Dans le processus judiciaire, l'attention portée aux victimes est allée de paire avec une réduction de leur participation active, dans la mesure où la médiation ne s'est pas développée. La composition pénale, simple indemnisation, lui sont préférées, car plus rapides et moins coûteuses. Une médiation confiée à un délégué du procureur coûte 75€ et à une association 300€.

aux victimes du 2 octobre 2009 prévoyait de faire progresser encore ce réseau dans le sens d'une plus grande accessibilité²²², les moyens alloués ont été diminués et aujourd'hui 114 de ces structures sont menacées de fermeture pour cause de soutien étatique insuffisant, selon les estimations du Conseil National des Villes. L'aide aux victimes est si peu conçue comme partie intégrante de la prévention de la délinquance que le CNV a dû recommander dans son avis du 16 décembre 2010 que le Fonds interministériel de prévention de la délinquance puisse financer l'aide aux victimes et que ce volet soit systématiquement inclus dans les plans départementaux de prévention.

La politique de prévention de la délinquance menée depuis 10 années s'est ainsi principalement définie comme une politique de la dissuasion répressive. La priorité donnée à l'action des forces de l'ordre visant à interpeller et déférer à la justice tout auteur de tout type d'infraction a conduit à aggraver les relations entre ces dernières et l'ensemble de la population, mais particulièrement les habitants des quartiers déshérités. La nouveauté des conceptions réside principalement dans l'extension des approches coercitives à tous les domaines éducatifs ou sociaux pouvant être en lien avec la prévention de la délinquance. Ces nouveaux pouvoirs ont été confiés en premier lieu au maire. Depuis 10 ans, le maire est promu comme le principal animateur de la politique de prévention. Pourtant, il ne dispose pas des moyens nécessaires à cette ambition.

²²² Plages horaires plus larges, ouvertures le samedi, astreintes téléphoniques, permanences dans les hôpitaux, les commissariats et les gendarmeries.

3.

La dégradation progressive de la coproduction de sécurité

La notion de « coproduction²²³ » des politiques de prévention et de sécurité trouve son origine dans la conception initiale de ces politiques : le Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance de 1977²²⁴ développe une analyse multifactorielle de la violence et insiste sur la nécessaire mobilisation de toute la société et sur la coordination des différents services publics. Ses recommandations de nature préventive ne connaîtront toutefois pas le même développement législatif que son volet répressif. C'est avec les propositions de la Commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson en 1982 que se met en place un ensemble cohérent d'orientations²²⁵ et une architecture institutionnelle²²⁶ visant à coproduire la sécurité. Le rôle des maires est alors central. La loi du 5 mars 2007 s'est en apparence inscrite dans ce mouvement en annonçant que le maire devait constituer le « pivot » des politiques locales de prévention et de sécurité. Pourtant, après quatre années de mise en œuvre, cette promesse paraît bien éloignée et les acteurs de terrain notent au contraire un recul de la gouvernance locale et un manque criant de moyens. De surcroît, des évolutions majeures aboutissent à modifier profondément l'égalité face à la sécurité sans qu'aucun débat public n'ait lieu à leur sujet.

3.1. LE MAIRE EST-IL LE CHEF D'ORCHESTRE DE LA POLITIQUE LOCALE DE PREVENTION ?

La volonté des élus locaux de jouer un rôle stratégique de coordination de la politique locale de prévention est affirmée de longue date²²⁷ et a été réitérée tout au long du processus

²²³ Même si le terme lui-même n'est « officiellement » utilisé qu'en 1995 dans la LOPS.

²²⁴ Comité d'études sur la violence, la criminalité et la délinquance, *Réponses à la violence*, Paris, La Documentation française, 1977. Ce comité est connu sous le nom de « Comité Peyrefitte ».

²²⁵ Reposant sur les fameux trois piliers qui demeurent aujourd'hui d'actualité : « *Face à la délinquance : prévention, répression et solidarité* » (Paris, La Documentation française, 1982).

²²⁶ Constituée d'un Conseil national de prévention de la délinquance, de conseils départementaux et de conseils communaux de prévention de la délinquance – structure qui a connu différentes évolutions depuis, mais dont les principes fondateurs demeurent identiques.

²²⁷ Par exemple, les différentes associations nationales représentant des élus locaux en zone urbaine ont rappelé qu'il convenait de « reconnaître au maire son rôle de pilotage stratégique du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance » et qu'il était « légitime à exercer un pouvoir d'arbitrage, garantissant ainsi que les contrats locaux de sécurité soient réellement opérationnels, et à coordonner les missions de chaque acteur de la prévention », communiqué du 10 juin 2004 consultable sur le site internet du Forum français pour la sécurité urbaine : www.ffsu.org

d'élaboration de la loi du 5 mars 2007²²⁸. Pourtant, l'évaluation de la mise en œuvre de la loi a soulevé de vives inquiétudes et a même conduit à s'interroger sur le paradoxe d'un texte qui « *consacre le maire, instance locale, en qualité de pilote de la prévention de la délinquance, [alors qu'] on assiste dans le même temps à une forme de recentralisation dans les faits*²²⁹ ». En faisant croire que le maire était installé « au cœur du dispositif », la loi de 2007 et l'ensemble des décisions qui en ont découlé ont en réalité occulté l'absence complète de ressources nécessaires à l'exercice de cette mission. Selon les termes employés par les acteurs de terrain interrogés en 2010²³⁰, « *depuis les derniers plans, le préfet demanderait au maire de devenir un supplétif de l'État afin de permettre la réussite des actions nationales.* »

Les compétences juridiques du maire en matière de sécurité concernent principalement la tranquillité et la salubrité publiques²³¹. S'y ajoutent des compétences dont l'expérience a démontré qu'elles pouvaient jouer un rôle utile pour améliorer le cadre de vie et favoriser le sentiment de sécurité, telles que la gestion urbaine de proximité (entretien des espaces publics, propreté...), l'action en faveur de la petite enfance ou l'animation sociale, culturelle et sportive des quartiers, etc... Le maire ne dispose d'aucune autorité sur les services de l'État, ni sur les services du Conseil général²³². Si aucun transfert de compétences dans ces domaines n'est revendiqué, un *fort besoin de concertation et d'articulation* est relevé. Cette coordination se faisait traditionnellement dans le cadre des instances locales de prévention. C'est cette gouvernance locale qui a reculé. Une fois encore exprimées par la voix des associations d'élus et du Conseil national des Villes représentant élus et professionnels de la politique de la ville, les critiques sont vives et dénoncent une « *régression dans la gouvernance locale de la prévention de la délinquance et du travail commun entre collectivités territoriales et État* »²³³.

Ce recul affecte toutes les composantes des politiques locales :

- la phase de diagnostic : « *Les élus et les partenaires locaux reprochent aujourd'hui à l'État d'avoir abandonné [le] triptyque [prévention, répression, solidarité] d'imposer ses objectifs sans concertation préalable, ni prise en compte suffisante ou effective des réalités locales* » ;
- la définition des actions : les nouvelles stratégies territoriales destinées à terme à remplacer les contrats locaux de sécurité « *visent surtout à ce que les plans des villes reprennent les orientations nationales niant l'antériorité des acquis et des succès obtenus* » ;

²²⁸ Par exemple : avis du CNV du 14 novembre 2006 indiquant : « *Le CNV souhaite que le Maire devienne le « chef d'orchestre » de la politique de prévention de la délinquance. Il doit pouvoir animer et coordonner les dispositifs qui contribuent à la prévention de la délinquance dans une démarche partagée de diagnostic et d'action, traduite par le contrat local de sécurité* ».

²²⁹ CNV, avis du 16 décembre 2010.

²³⁰ *Évolution des politiques de prévention de la délinquance : synthèse et analyse de l'avis des coordonnateurs CLSPD-CISPD*, Note présentée à l'Assemblée générale du CNV, les 7 et 8 octobre 2010.

²³¹ Article L. 2212 du CGCT.

²³² Les conseils généraux exercent de nombreuses compétences en matière sociale et familiale ou d'intervention éducative dont l'impact sur la prévention de la délinquance est connu.

²³³ CNV, avis du 16 décembre 2010.

- l'obtention des subsides de l'État : reposant préalablement sur l'examen des besoins locaux, la décision d'attribuer des fonds dépend maintenant de la mise en œuvre des orientations nationales comme l'installation de caméras de vidéosurveillance ; le CNV avait proposé dans son avis de 2009 que l'État verse des « dotations » et non des subventions qui – dans ce cadre – mettent à mal le principe de libre administration des communes ;
- l'engagement sur le terrain : le « désengagement des forces de l'État » sur le terrain est dénoncé tant en ce qui concerne les forces de l'ordre que la justice ou les services de l'éducation nationale.

Au total, plus des 3/4 des coordonnateurs locaux de sécurité interrogés courant 2010²³⁴ considéraient que la gouvernance locale n'avait pas été améliorée par les dispositions de la loi de 2007 et par le plan de 2009. Les coordonnateurs précisait n'avoir constaté aucune mobilisation supplémentaire de la part des services de l'État²³⁵ à la suite de ces textes. Lorsqu'il y a eu changement, « il est négatif » en raison du « recentrage de l'État sur les questions de sécurité » et de la « fin de la coproduction ».

3.2. LES MOYENS MIS A LA DISPOSITION DES ACTEURS LOCAUX SONT INSUFFISANTS

Aujourd'hui, de graves menaces pèsent tant sur le niveau global de financement de cette politique – notoirement insuffisant – que sur l'égalité des ressources disponibles entre les territoires de la République. Il faut tout d'abord rappeler que la fin des emplois-jeunes, qui n'ont pas été remplacés par des aides aussi ambitieuses, a lourdement affecté les capacités d'action de prévention, particulièrement en ce qui concerne les différents métiers de médiateurs, dans les transports, les lieux publics, médiateurs interculturels, médiateurs familiaux, médiateurs intergénérationnels, correspondants de nuit... dont l'utilité a été largement reconnue en France²³⁶ et ailleurs²³⁷.

Au-delà, nous avons rappelé que les crédits étatiques de la prévention avaient chuté entre 2002 et 2005 à 15 M € annuels environ (contre 25 M € en 2000 et 2001). À la suite des émeutes urbaines de 2005 ces sommes ont été progressivement réajustées et environ 20 M € étaient alloués en 2006. La création en 2007 du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), alimenté pour partie par le produit des amendes de police de la circulation²³⁸ et pour partie par les précédentes sources budgétaires interministérielles, vient

²³⁴ *Évolution des politiques de prévention de la délinquance : synthèse et analyse de l'avis des coordonnateurs CLSPD/CISPD*, Conseil national des Villes, note présentée en Assemblée générale les 7 et 8 octobre 2010.

²³⁵ Lorsque de solides partenariats locaux étaient déjà en place avec les services de l'État, les acteurs locaux relevaient dans certains cas que ceux-ci avaient permis de « compenser et tempérer » les « injonctions de l'État parisien qui ne tiennent pas compte des réalités locales, des actions déjà engagées, de celles à compléter ».

²³⁶ Op. cité

²³⁷ Voir notamment les très nombreuses expériences évaluées présentées dans : *Recueil international de pratiques en prévention de la criminalité : pour encourager l'action à travers le monde*, 2008, Centre international pour la prévention de la criminalité, Montréal. Disponible sur : www.Crime-prevention-intl.org

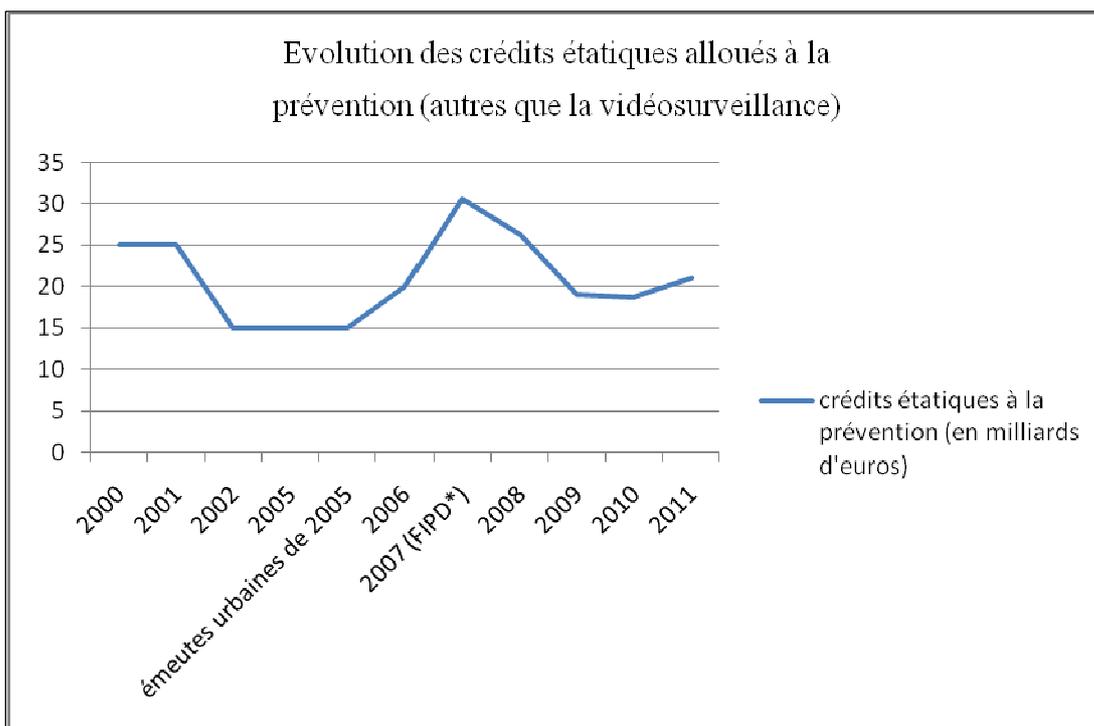
²³⁸ À partir de 2010, ces financements sont destinés aux seules collectivités territoriales ou à leurs regroupements dans la mesure où le produit de ces amendes leur était auparavant attribué ; cependant, cette mesure qui garantit que les ressources destinées aux collectivités locales ne s'« évaporent » pas pose des problèmes pratiques car

modifier les termes de l'analyse. L'augmentation des dotations du FIPD est en réalité absorbée par les subventions accordées au développement de la vidéosurveillance²³⁹. Ainsi, les crédits restant pour les actions de prévention autres que la vidéosurveillance s'établissent aux niveaux suivants (crédits consommés) : 30,6M€ en 2007, 26,3M€ en 2008 pour retomber à nouveau à 19M€ en 2009, 18,7M€ en 2010 et 21M€ alloués en 2011. Cette évolution du FIPD a été vivement critiquée, y compris par les représentants de la majorité. Dans son dernier rapport, Jacques-Alain Bénisti soulignait l'insuffisance de l'enveloppe de FIPD²⁴⁰ et l'absence de financement prévu pour la mise en œuvre des dispositions nouvelles de la loi de 2007. Déjà, dans son avis de juin 2006, le Conseil National de Villes avait suggéré de ne pas créer de nouvelles mesures, alors que les acteurs existants ne disposent pas des moyens pour mettre en œuvre les politiques actuelles. Il n'avait pas été entendu. En février 2011, le parlementaire UMP recommandait de sanctuariser les fonds du FIPD, d'allouer un budget propre à la vidéosurveillance et de repenser la base de financement de ce fonds. En juin de la même année, l'Association des maires de France par la voix de son président, Jacques Pélissard, demandait à l'État un « *engagement pluriannuel et formalisé* » et une « *augmentation des crédits du FIPD* ». La circulaire d'affectation des fonds du FIPD du 6 avril 2011 démontre que le gouvernement n'a pas suivi ces recommandations.

elle empêche le financement des actions conduites par les associations.

²³⁹ Voir chapitre suivant

²⁴⁰ Le décalage entre l'engagement des collectivités territoriales et celui de l'État est souvent impressionnant. A titre d'exemple, dans le département du Nord, le Conseil général finance la prévention spécialisée – les éducateurs de rue – à hauteur de 17M€, alors que le FIPD contribue pour 1,2M€.



Insuffisant, le financement est aujourd'hui également inégalitaire. L'aide financière de l'État s'inscrivait jusqu'à présent dans des dispositifs visant à soutenir prioritairement les communes ne disposant pas des ressources nécessaires pour faire face à leurs besoins en prévention²⁴¹. Cependant, depuis la création du FIPD en 2007, *des territoires hors géographie prioritaire* (hors CUCS) peuvent également bénéficier de subventions en provenant du FIPD²⁴². Ces territoires²⁴³ bénéficient d'environ 30% des financements du FIPD. Cette évolution est d'autant plus choquante que le développement de la vidéosurveillance accapare en 2011 les deux tiers des crédits du FIPD, qui peuvent bénéficier à des communes ne présentant pas les caractéristiques des villes les plus en difficulté. Ainsi, la ville de Nice a reçu 2M € pour installer des caméras, soit 7% de la dotation nationale (30M€) pour la vidéosurveillance. Enfin, la notion elle-même de *géographie prioritaire est en voie de dilution* : 22 quartiers étaient inscrits en « DSQ » (développement social des quartiers) en 1982, 214 contrats de ville étaient conclus en 1994, 247 en 2000 et aujourd'hui, 520 CUCS couvrent 2400 quartiers.

²⁴¹ Sous réserve de certaines exceptions isolées -telles les contrats d'action de prévention qui permettaient à l'État de financer des actions ponctuelles de prévention, même hors « géographie prioritaire » - les mécanismes de financement des actions de la prévention ont été historiquement inscrits dans le cadre des crédits de la politique de la ville. Les actions de prévention constituaient le volet « prévention et sécurité » des contrats de ville, puis des contrats de cohésion urbaine et sociale (CUCS). D'autres programmes gérés par l'ACSé, tels le dispositif « Ville, Vie, Vacances », les adultes relais, les actions de soutien à la parentalité etc... qui peuvent contribuer à la prévention de la délinquance viennent s'ajouter dans le cadre d'autres « volets » du CUCS.

²⁴² Lorsqu'ils sont couverts par un CLS ou un CLSPD et qu'ils rencontrent des difficultés en matière de délinquance – critère assez peu discriminant.

²⁴³ Les subsides sont attribués soit à des associations pour une action spécifique menée sur le territoire donné, soit à une collectivité locale directement.

Le maire n'est plus seulement sollicité pour contribuer aux politiques de prévention, il est impliqué dans la mise en œuvre de politiques de sécurité au sens strict du terme : sécurisation d'espaces publics, participation à l'action judiciaire : identification d'auteurs de délits, interpellations, contraventions, élucidations d'affaires... et l'ensemble des élus locaux s'en inquiète. Le président de l'AMF demandait au gouvernement « *une clarification des responsabilités de l'État et des communes* » et faisait part du « *ressenti exprimé par les maires relatif au désengagement des forces nationales de sécurité* » ; il précisait que « *les polices municipales ne doivent pas être les variables d'ajustement des forces de l'ordre et que leurs doctrines d'emploi relèvent des seuls élus* ». Cette déclaration résume à elle seule l'enjeu actuel : le développement des polices municipales et de la vidéosurveillance est soutenu par l'État qui, dans un second temps, détourne leurs missions pour venir compenser les carences de ses propres services.

Dès 2006, le Conseil National des Villes s'inquiétait déjà de cette évolution : « *Il ne saurait s'agir de basculer purement et simplement la responsabilité de la lutte contre la délinquance sur les élus locaux sous couvert de décentralisation, sans que de véritables moyens d'assurer cette responsabilité soient disponibles localement* ». Dans son rapport d'information relatif à la « RGPP » - révision générale des politiques publiques²⁴⁴-, le Sénat souligne des « *sommes trop importantes consacrées à la sécurité* » par les collectivités locales en lieu et place de l'État²⁴⁵.

La confusion des rôles est savamment entretenue pour éviter de faire face aux réalités d'un recul de l'État dans tous les domaines de la sécurité et de la prévention. Une telle carence ne pouvait qu'entraîner le développement de nouveaux acteurs de la sécurité quotidienne, au premier rang desquels les polices municipales, au risque, ici encore, d'aggraver l'inégalité des citoyens face à la sécurité en raison de l'absence de mécanismes de péréquation en ce domaine²⁴⁶.

3.3. LA CONFUSION DES ROLES ENTRE ÉTAT ET COLLECTIVITES LOCALES EST ILLUSTRÉE PAR LE DÉVELOPPEMENT DES POLICES MUNICIPALES

Les polices municipales se sont durablement inscrites dans le paysage français de la sécurité et de la prévention sans position gouvernementale clairement assumée sur leur rôle et leur

²⁴⁴ « *La RGPP : un défi pour les collectivités territoriales et les territoires* », Rapport d'information, Sénat, 22 juin 2011

²⁴⁵ Prenant l'exemple de la commune de Pavillon-sous-Bois, en Seine-Saint-Denis (21 000 habitants), le rapport sénatorial cite le maire (UMP), Philippe Dallier qui précise que sa commune consacre environ 800 000 € par an pour rémunérer 15 policiers municipaux et 12 agents de surveillance de la voie publique, « *alors que son potentiel financier est inférieur de 25% à la moyenne de la strate* ». Il précise avoir fait ce choix car sa « *ville ne dispose pas d'un commissariat de police* » et considère consacrer des dépenses trop lourdes à la sécurité au regard des ressources de la municipalité, au détriment de dépenses qui pourraient être dévolues « *aux missions de prévention dont la ville a directement la responsabilité* ».

²⁴⁶ Il faut distinguer le débat sur la légitimité, les conditions d'exercice et les missions confiées aux polices municipales de la question des ressources disponibles pour chaque commune pour y recourir.

statut. En 25 ans, le nombre de policiers municipaux a doublé pour atteindre aujourd'hui environ 18 000²⁴⁷, répartis entre 3 500 communes et représentant 6% des services policiers de l'État et des collectivités locales²⁴⁸. Depuis la loi du 15 avril 1999²⁴⁹ leur mission est ainsi définie: « sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs compétences et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques »²⁵⁰.

Pourtant, face au développement du nombre de policiers municipaux – et en raison du retrait des forces de police nationale de certains territoires²⁵¹ - une *tendance à la judiciarisation de l'activité des polices municipales* s'observe. Cette tendance résulte, d'une part, de la volonté de certains élus locaux – notamment dans les villes du Sud de la France- qui souhaitent orienter leurs forces municipales vers la recherche d'infractions et l'interpellation de leurs auteurs. D'autre part, les services nationaux, et particulièrement la Police Nationale en zone urbaine sollicitent de plus en plus leurs « homologues » municipaux dans des missions d'investigation et d'identification d'auteurs d'infractions. Cette tendance est renforcée par l'installation de caméras de vidéosurveillance par les villes, comme nous le verrons au chapitre suivant. Enfin, cette tendance a été soutenue et aggravée par le gouvernement qui a proposé dans le cadre de la LOPPSI 2 d'étendre leurs prérogatives judiciaires²⁵². Ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel le 10 mars 2011 au motif que des agents qui n'étaient pas à la disposition d'officiers de police judiciaire et qui demeuraient sous l'autorité du maire ne pouvaient se voir confier de telles prérogatives.

Enfin, le développement des polices municipales se réalise dans un contexte financier extrêmement inégalitaire dont l'injustice s'accroît avec le développement des missions qui leur sont confiées. Ainsi, nombre de communes pauvres sont parfaitement incapables de consacrer des financements à une police, alors que la ville de Bry-sur-Marne y consacre par exemple 20% de son budget de fonctionnement ou la ville de la Grande-Motte 10%, avec pour objectif de garantir la sécurité des touristes en période d'affluence – preuve ici encore que les forces nationales n'assurent plus ce rôle.

²⁴⁷ Non compris les 1800 gardes champêtres et 3000 agents de surveillance sur la voie publique

²⁴⁸ Virginie Malochet, *Les polices municipales « vraies polices de proximité ?*, in Les Cahiers de l'IAU Île-de-France, n° 155, juin 2010.

²⁴⁹ Article L.2212-5 du code général des collectivités territoriales.

²⁵⁰ La loi du 24 mars 2000 prévoyait la conclusion de conventions de coordination destinées à préciser la répartition des tâches entre les différentes forces de police. Signées par le maire et le préfet après avis du procureur de la République, ces documents se sont révélés très formels et n'ont pas permis de traduire une véritable concertation au service des citoyens.

²⁵¹ Rapport de juillet 2011 de la Cour des comptes, op. cit. L'association des Maires de France dresse le même constat en octobre 2010. Le Conseil national des villes constate également dans son avis du 16 décembre 2010 un « corollaire entre la diminution des effectifs au sein de la police et de la gendarmerie nationales et une augmentation des effectifs de policiers municipaux ».

²⁵² Une disposition prévoyait de permettre aux agents de police judiciaire adjoints (qualification dont peuvent bénéficier les policiers municipaux) de procéder à des contrôles d'identité à des fins judiciaires. Une autre disposition prévoyait de confier aux directeurs de police municipale la qualité d'agent de police judiciaire.

De surcroît, les politiques de prévention de la délinquance n'ont pas pris en compte les acteurs privés de la sécurité alors que leur rôle est aujourd'hui incontournable : les seules activités de surveillance humaine (gardiennage, incendie, protection rapprochée, surveillance avec chiens, interventions sur alarme) représentent environ 150 000 personnes réparties dans 4000 entreprises réalisant un chiffre d'affaires de 3,08 milliards d'euros²⁵³. La sécurité privée n'est plus réservée à des domaines « fermés » comme une entreprise ou un site particulier, mais concerne désormais notre vie quotidienne et contribue largement à la sécurité publique par ses interventions dans les espaces publics comme les résidences, les centres commerciaux, les transports publics, les aéroports, les hôpitaux et même les tribunaux. Si beaucoup d'énergie a semblé être consacrée à la création d'une nouvelle structure institutionnelle, le CNAPS, Conseil National des activités de sécurité privée, peu de réflexion et d'action ont été menées dans les domaines cruciaux de la formation, du statut et de la déontologie, de même que sur l'articulation avec les autres forces de sécurité.

L'évolution des différents acteurs de la sécurité montre bien comment les services étatiques se sont progressivement coupés des réalités de terrain et de la réponse aux besoins pragmatiques des habitants, laissant ainsi les élus locaux, leurs services et les acteurs privés en « première ligne ». Cette évolution ne serait pas en elle-même critiquable si elle était débattue ouvertement et bénéficiait de garde-fous nationaux visant à maintenir l'égalité de tous devant la sécurité.

La prévention de la délinquance a beaucoup souffert des conceptions sécuritaires qui ont dominé les 10 dernières années. L'incapacité à analyser avec précision et de façon documentée les différentes délinquances tout comme les contenus concrets du besoin de sécurité de la population n'ont pas permis d'y apporter des réponses pragmatiques et efficaces.

Malgré des émeutes urbaines d'une ampleur inégalée et répétée, malgré la dégradation profonde des rapports entre les citoyens et la police, malgré les multiples avertissements et conseils prodigués y compris au sein de la majorité, les responsables gouvernementaux au premier rang desquels le Président de la République refusent de modifier leur analyse.

Alors que la prévention de la délinquance est efficace lorsqu'elle est profondément ancrée dans le territoire et traduit la mobilisation de la collectivité, les politiques menées depuis 10 ans n'ont eu de cesse de délivrer des injonctions « par le haut » dans une verticalité descendante qui a montré toute son inutilité. La société civile est la grande absente de ce bilan. De surcroît, alors que la nécessité d'une action multisectorielle, s'adressant à toutes les facettes de la délinquance, n'est pas contestée, l'interministérialité et le travail

²⁵³ Frédéric Ocqueteau, L'emprise visible et invisible et survisible de la sécurité privée dans les villes, in *Les Cahiers de l'IAU d'Île-de-France*, n° 15, juin 2010. Ces données n'incluent pas les transports d'argent, la sécurité des aéroports, la sécurité industrielle...

partenarial ont connu une grave régression. Le cloisonnement des acteurs – y compris au sein des institutions de l'État – a atteint des sommets, tant chacun est occupé à remplir des objectifs chiffrés qui ne servent qu'une intention de communication sans réel contenu.

Le délaissement de ce champ d'action est aujourd'hui « théorisé » comme une évolution de la conception de la politique de prévention de la délinquance. Ainsi, la circulaire Justice-Intérieur de 2011 affirme-t-elle que la prévention « *s'est éloignée de l'approche exclusivement socio-éducative d'origine* » sans que l'on sache sous l'effet de quelque force et de quelle décision cet éloignement s'est produit. L'approche situationnelle et « *dissuasive* » est citée, de même que le repérage et le traitement individualisé des problèmes « *en amont* ».

Le tropisme répressif a envahi jusque les politiques publiques de prévention de la délinquance et n'a pas permis de soutenir le développement de réponses autres que celles découlant d'une conception institutionnelle et procédurale des rapports humains. Toute difficulté dans la vie quotidienne, au sein de la famille, de l'école, dans la rue, doit se régler par une intervention encadrée par une réglementation et conduisant à des injonctions de différentes natures qui, *in fine*, si elles ne sont pas respectées, conduisent toujours à une punition. « *La délinquance n'est pas seulement un problème judiciaire* » pour reprendre les termes des spécialistes de l'insertion²⁵⁴. La prévention doit être pensée et mise en œuvre par l'ensemble de la collectivité et non confisquée par quelques représentants institutionnels.

Face à ces vastes besoins, qui ne nécessitent pas tous une intervention directe de l'État, mais requerraient un soutien actif et une volonté de concertation, un seul outil a été privilégié : la vidéosurveillance. Présentée comme une panacée, l'installation de caméras est non seulement admise mais fortement encouragée et financée par l'État.

²⁵⁴ Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale, décembre 2010

PARTIE IV

La vidéosurveillance : peu de résultats, de lourdes dépenses, des menaces accrues

La vidéosurveillance a été présentée, tant aux élus locaux qu'à l'opinion publique, comme une solution « miracle » à l'insécurité. Depuis l'adoption de la loi du 21 janvier 1995, la vidéosurveillance sur la voie publique a été dotée d'un cadre juridique destiné à favoriser son développement. Dès 2002, la vidéosurveillance est présentée comme un outil efficace, mais la politique de sécurité du ministre de l'intérieur, Nicolas Sarkozy, met à cette époque davantage l'accent sur l'action de la police. À partir de 2006 et surtout de 2007, la vidéosurveillance des lieux publics ou ouverts au public connaît un développement important directement soutenu par l'État. Les caméras sont présentées comme un outil de lutte contre le terrorisme, de prévention de la délinquance et d'élucidation judiciaire. Se référant aux succès supposés de la vidéosurveillance en Grande Bretagne, un « *plan de grande ampleur, sur le modèle britannique* » est demandé par le Président de la République lors du Conseil des ministres du 4 juillet 2007.

Alors même que l'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité commence à être contesté en Grande Bretagne sur la base d'études d'évaluation très argumentées et commanditées pour la plupart par le *Home Office* même, la vidéosurveillance devient en France la mesure phare de la politique de prévention de la délinquance, puis du terrorisme. Depuis 2007, l'État subventionne de plus en plus massivement l'installation de caméras sans égard pour leur efficacité et souvent au détriment d'autres actions de prévention ayant prouvé leur utilité.

Parallèlement, les évolutions technologiques donnent à la vidéosurveillance une capacité d'intrusion dans nos vies privées qu'aucun organe indépendant ne vient contrôler ou même questionner. Le débat sur les libertés publiques n'est pas d'actualité, tout regard critique constructif sur les évolutions de l'outil vidéosurveillance est éludé.

1.

Des résultats qui ne sont pas à la hauteur des investissements engagés

La vidéosurveillance a fait l'objet d'un soutien gouvernemental de plus en plus affirmé depuis dix ans. Pourtant, les objectifs qui lui sont assignés demeurent confus, variant au gré des événements et des nécessités de communication. Cette absence de ciblage précis n'a pas permis d'inscrire la vidéosurveillance dans le cadre d'une politique de sécurité où elle serait utilisée en complément ou en concurrence avec d'autres outils en fonction de leur apport respectif. Au contraire, les caméras de surveillance sont présentées par la propagande publique et la publicité privée comme le seul moyen pour les élus locaux de concrétiser leur volonté d'améliorer la sécurité. Une politique étatique et centralisée s'est à nouveau imposée par le haut sans analyse des besoins spécifiques de chaque situation, ni de l'impact effectif de la vidéosurveillance sur la sécurité et encore moins de ses coûts.

1.1. DES DOCTRINES D'EMPLOI FLUCTUANTES

Si la loi de 1995, modifiée en 2006 et 2011, a défini des domaines d'intervention (voir ci-dessous), les objectifs politiques assignés à la vidéosurveillance démontrent que celle-ci est conçue comme un argument politique avant d'être un outil parmi d'autres. Les événements à l'origine de l'engouement présidentiel et gouvernemental pour la vidéosurveillance étaient de nature terroriste et l'outil a alors été présenté comme permettant de mieux assurer la sécurité du territoire face à la menace terroriste. Puis, s'y ajoutera la référence à des crimes de droit commun²⁵⁵. Enfin, le discours officiel se stabilisera sur un triptyque « *prévention, dissuasion et élucidation des crimes et délits* »²⁵⁶ censé donner toute la mesure de cet outil. À nouveau, la réflexion cède le pas aux affirmations : « *les délinquants n'aiment pas être filmé* »²⁵⁷, voilà la démonstration qui doit convaincre de l'effet dissuasif de la vidéosurveillance. « *Le message est clair, nous ne laisserons aucun répit aux délinquants* » surenchérit le ministre de l'intérieur²⁵⁸.

En 2008, pour souligner toute l'importance attachée à cette mesure, et pour la « vendre » plus facilement, un changement de vocabulaire interviendra pour éviter la connotation plus

²⁵⁵ Michèle Alliot-Marie dans son discours devant la Commission nationale de la vidéosurveillance du 9 novembre 2007 évoque « *l'élucidation de meurtres d'enfants* » en plus de « *crimes terroristes* ».

²⁵⁶ Voir notamment Brice Hortefeux, intervention au Sénat du 30 mars 2010.

²⁵⁷ Propos tenus par Nicolas Sarkozy lors de l'émission de télévision, *Paroles de Français*, 10 février 2011.

²⁵⁸ Brice Hortefeux, intervention au Sénat, 30 mars 2010.

« sécuritaire » du terme « surveillance » : on lui substitue le mot de « protection », plus rassurant et plus proche des politiques de prévention de la délinquance au sein desquelles la vidéosurveillance puisera ses financements. Ministre de l'intérieur, Michèle Alliot-Marie justifie ce changement de terminologie « *en considération de l'équilibre nécessaire entre sécurité et liberté* »²⁵⁹. Cette évolution sera même couronnée par la loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI) du 14 mars 2011 qui prévoit que le terme « vidéosurveillance » est remplacé par « vidéoprotection » dans les textes législatifs et réglementaires²⁶⁰. La loi élargit encore les domaines de recours aux caméras.

Les très larges missions qui permettent l'installation de caméras favorisent un développement tous azimuts de la vidéosurveillance. Ces missions ont déjà été élargies à deux reprises en 2006 et 2011. La loi autorise l'installation de caméras de vidéosurveillance sur la voie publique aux fins suivantes²⁶¹ :

- la *protection des bâtiments et installations publics et de leurs abords* ;
- la *sauvegarde des installations utiles à la défense nationale* ;
- la *régulation du trafic routier*, devenu la *régulation des flux de transport* en 2011;
- la *constatation des infractions aux règles de la circulation* ;
- la *prévention des atteintes à la sécurité des personnes et des biens dans des lieux particulièrement exposés à des risques d'agression et de vol*; élargi en 2011 aux risques de *trafic de stupéfiants, ainsi que, dans des zones particulièrement exposés à ces infractions, des fraudes douanières* ;
- et depuis 2006, la *prévention d'actes de terrorisme* ;
- et depuis 2011, la *prévention des risques naturels ou technologique* ;
- la *sécurité des installations accueillant du public dans les parcs d'attractions*.

La « doctrine d'emploi » de la vidéosurveillance a subi des fluctuations au gré des événements et, dans son rapport de juillet 2008²⁶², l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) souligne maintenant l'intérêt de l'outil pour les municipalités dans leur gestion urbaine de proximité : tranquillité publique, assistance aux personnes, identification d'incidents techniques etc... La lutte contre la délinquance de voie publique et la réduction du sentiment d'insécurité figurent également au nombre des « applications » de la vidéosurveillance pour les villes. De plus, au fil des années, la pression – et les incitations financières - de l'État s'est faite de plus en plus forte pour que les municipalités installent des caméras utiles à la police et à la gendarmerie nationales. Les images doivent être de bonne qualité afin de pouvoir être utilisées dans le cadre de procédures judiciaires et les

²⁵⁹ 20 mai 2008, discours devant la Commission nationale de vidéosurveillance. On notera néanmoins que le terme de vidéosurveillance est à nouveau utilisé au sein même du discours, illustrant bien le caractère artificiel de ce changement de terme.

²⁶⁰ Article 17.

²⁶¹ Loi n°95-73 du 15 janvier 1995, modifiée par la loi n°2006-64 du 23 janvier 2006, article 10, par la LOPPSI 2, loi n° 2011-267 du 14 mars 2011, article 18.

²⁶² Institut national des hautes études de sécurité, *La vidéoprotection, conditions d'efficacité et critères d'évaluation*, Juillet 2008.

centres de supervision doivent être accessibles aux fonctionnaires nationaux, voire leur permettre le renvoi ou la capture d'images²⁶³.

Les dispositifs de vidéosurveillance ont été développés par la conjugaison d'une décision centralisée rencontrant les souhaits de certains élus locaux, sans toujours s'inscrire, toutefois, dans une réflexion globale des besoins en sécurité d'un territoire. Pourtant, les conditions du succès de la vidéosurveillance sont connues. Des différentes études et évaluations menées à l'étranger²⁶⁴, un consensus se dégage qui indique que la vidéosurveillance ne peut être efficace que sous la condition d'une bonne coopération entre les autorités de police nationales et locales, ainsi qu'avec les opérateurs de surveillance et conjointement à la mise en place d'autres mesures de prévention²⁶⁵. « La vidéosurveillance ne peut être qu'un élément d'une politique globale de sécurité » selon les termes employés par Tanguy Le Goff dans son étude portant sur les lycées en Île-de-France²⁶⁶. Or, les recommandations²⁶⁷ faites par les pouvoirs publics en la matière traduisent bien cette incapacité à inscrire l'utilisation de caméras de surveillance dans un projet global de sécurité : *le diagnostic de sécurité est destiné à établir l'emplacement d'une caméra et non à évaluer l'outil pouvant répondre avec le plus de pertinence au problème de sécurité posé.*

Ce choix s'est fait au détriment des autres mesures de prévention de la délinquance, alors même que la vidéosurveillance n'a pas prouvé ses effets et que nombre d'études internationales ont démontré son impact limité.

1.2. LE DEVELOPPEMENT DE LA VIDEOSURVEILLANCE PARTICIPE D'UN INSIDIEUX TRANSFERT DE CHARGES DE L'ÉTAT VERS LES COLLECTIVITES LOCALES

La vidéosurveillance s'est progressivement développée depuis les années 1990. La ville de Levallois-Perret a été la première en France à se doter d'un réseau complet de caméras. Selon les estimations du ministère de l'intérieur, il y avait une dizaine de communes dotées de dispositifs de vidéosurveillance sur la voie publique en 1995, plus de 800 en 2005, 1500 en 2008 et 2000 en 2010. Le rapport d'information du Sénat de 2008 indique que toutes les

²⁶³ Michèle Alliot-Marie tout comme Brice Hortefeux y insistent dans leurs discours devant les commissions départementales ou la Commission nationale de vidéoprotection.

²⁶⁴ Mathilde Fonteneau, Tanguy Le Goff, *Videosurveillance et espaces publics : état des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, octobre 2008.

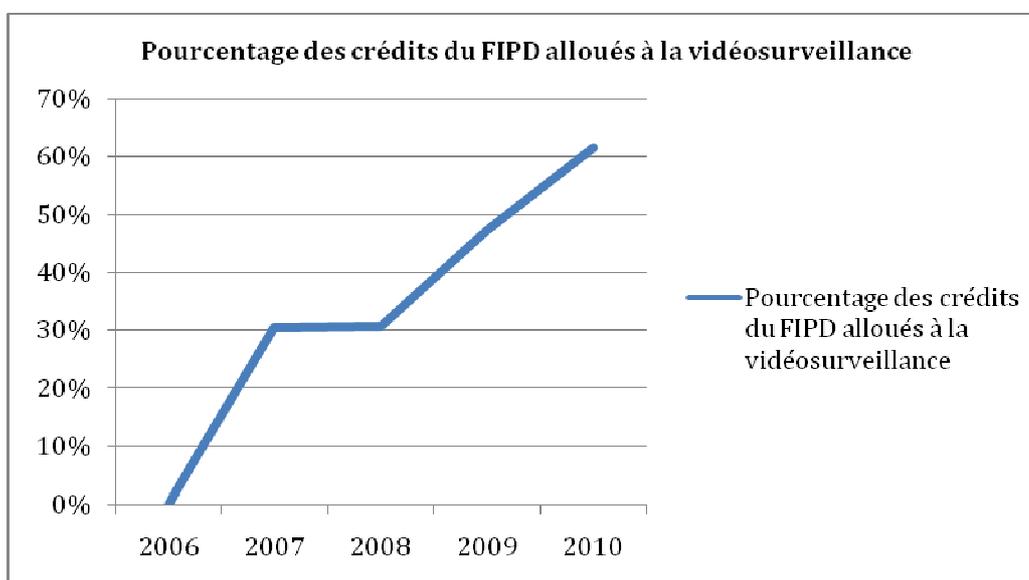
²⁶⁵ L'importance des conditions dans lesquelles sont conçus et mis en place les dispositifs de vidéosurveillance s'avère tellement déterminante que nombre d'études d'évaluation y consacrent leurs analyses : le contexte de mise en œuvre des caméras et leur intégration aux politiques locales de sécurité sont naturellement des facteurs de réussite ou d'échec.

²⁶⁶ Tanguy Le Goff, *La vidéosurveillance dans les lycées d'Île-de-France*, Cahier de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (IAURIF), juillet 2007. Il démontre que la vidéosurveillance ne peut être efficace que si elle repose sur la réalisation d'un diagnostic de sécurité préalable, accompagnée de la redéfinition de l'ensemble de la politique de surveillance d'un établissement et s'inscrivant dans un projet global de sécurité qui doit inclure une réflexion sur les espaces du lycée et les éventuels problèmes de conception.

²⁶⁷ *Guide méthodologique de vidéoprotection, l'outil vidéo dans une démarche de sûreté et de sécurité*, La Documentation française, 2009.

villes de plus de 100 000 habitants sont équipées²⁶⁸. Cependant, le soutien apporté par l'État à ce développement a été profondément modifié à partir de 2007.

L'évolution du rôle de l'État en 2006-2007 a été analysée par le député Guy Geoffroy²⁶⁹ qui précise que celui-ci est *passé du rôle d'« arbitre » à celui de « promoteur »*. Depuis la loi de 1995, l'État, par le truchement des commissions départementales de la vidéosurveillance, était chargé d'accompagner le développement de la vidéosurveillance en s'assurant du respect des règles de droit encadrant la matière. Désormais, des instructions ont été données pour « vendre » la vidéosurveillance et l'imposer dans toutes les stratégies locales de sécurité. Pour convaincre, des crédits additionnels ont été alloués ou réaffectés (*voir les tableaux ci-dessous*). En 2007, les subventions dédiées à la vidéosurveillance représentaient 30% des sommes allouées par le fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD). En 2010, elles atteignent 60% des crédits du FIPD²⁷⁰.



Source : Guy Geoffroy, *Rapport d'information par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la contribution de l'État au développement de la vidéo-protection*, Assemblée Nationale, 13 juillet 2010. Les chiffres ci-dessus correspondent aux crédits effectivement consommés.

²⁶⁸ Ibid

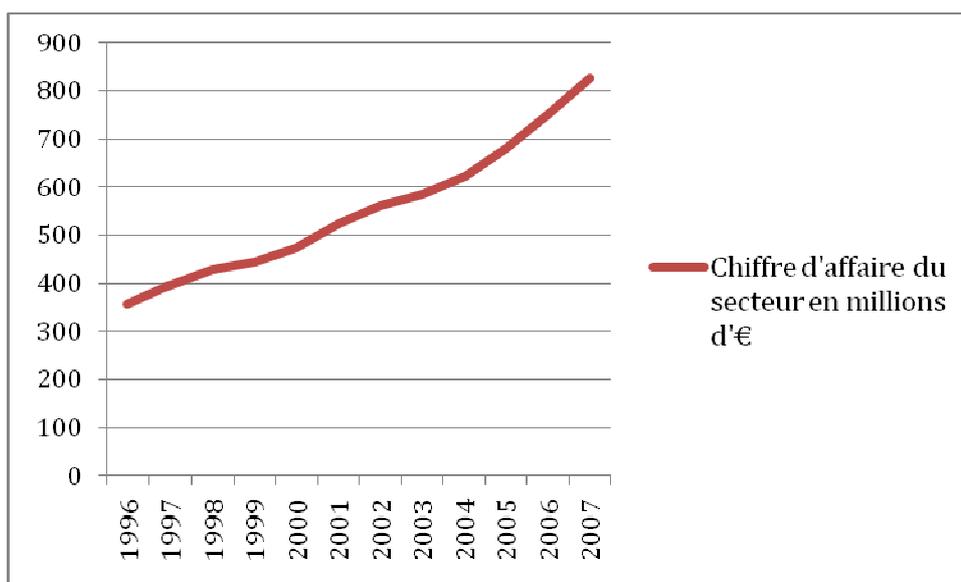
²⁶⁹ Guy Geoffroy, *Rapport d'information par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la contribution de l'État au développement de la vidéo-protection*, Assemblée Nationale, 13 juillet 2010

²⁷⁰ Ibid.

Selon une note réalisée par le Conseil national des villes²⁷¹ et sur la base d'un questionnaire auquel ont répondu 53 collectivités territoriales, 82,9 % des villes estiment que la répartition de l'enveloppe du FIPD ne correspond pas aux besoins ou est inverse à leurs attentes. Ainsi, « la disproportion entre l'enveloppe financière consacrée à la vidéo et celle consacrée aux deux autres volets est dénoncée ».

Le secteur économique de la vidéosurveillance a pleinement profité de l'incitation étatique et a connu des taux de croissance annuels supérieurs à 7% entre 2004 et 2008²⁷². La vidéosurveillance représentait 3,6% du chiffre d'affaires des activités de sécurité privée en 2002 et atteint aujourd'hui 4,1%. C'est le secteur le plus dynamique de la sécurité privée. La demande d'équipement de la part des pouvoirs publics s'est accélérée : en 2010, 20% du chiffre d'affaires des fabricants de caméras étaient le fait de commandes émanant du secteur public alors que ce chiffre avoisinait les 10% en 2000²⁷³.

Évolution du marché de la vidéosurveillance (privée et publique) entre 1996 et 2003



Source : Etude de marché *En toute sécurité* cité par Alain Bauer et François Freynet, *Vidéosurveillance et vidéoprotection*, PUF, coll. « Que sais-je ? », novembre 2008, 128 p.

²⁷¹ Conseil national des villes, *Évolution des politiques de prévention de la délinquance*, Assemblée générale de Rennes, les 7 et 8 Octobre 2010

²⁷² En toute sécurité, *Atlas 2010-2011*

²⁷³ *Ibid.*

Le secteur privé joue déjà un rôle important dans l'augmentation du poids de la vidéosurveillance dans les politiques de prévention menées par les décideurs politiques nationaux et locaux²⁷⁴. Deux groupes de pression exercent une influence non négligeable. L'Association nationale pour les villes vidéosurveillées (AN2V, très liée au ministère de l'intérieur avec lequel elle organise chaque année les Assises nationales des villes vidéosurveillées²⁷⁵) joue un rôle de *lobbying* ; les compagnies d'assurance poussent à l'augmentation de l'investissement en faveur de la vidéosurveillance susceptible de protéger les patrimoines communaux sous peine d'augmentation des franchises.

Ces évolutions conduisent à un *insidieux transfert de charges*. Les autorités étatiques vantent les mérites de l'outil pour prévenir et lutter contre la délinquance, mais font peser sur les collectivités locales les charges principales des coûts, puis leur imposent des normes techniques qui visent à répondre aux objectifs étatiques du maintien de l'ordre et de la police judiciaire et non aux objectifs des municipalités. Le soutien ponctuel de l'État par le biais des crédits pour la prévention de la délinquance pour l'installation de caméras de vidéosurveillance a pu être analysé comme une nouvelle « *ressource à moindre coût* » pour la police nationale²⁷⁶ qui compense les désillusions rencontrées par ailleurs. De surcroît, ces évolutions viennent *brouiller un peu plus la répartition des compétences* entre policiers municipaux – généralement très impliqués dans la vidéosurveillance – et policiers et gendarmes nationaux. Les agents municipaux sont incités à développer leur « *flair policier* », leur « *goût de la chasse* » et la participation de policiers nationaux au recrutement de leurs collègues municipaux est promue afin de « *mieux détecter la fibre sécuritaire* » de ces derniers²⁷⁷. Cette confusion rejoint largement celle constatée au précédent chapitre dans le domaine des polices municipales.

1.3. UN IMPACT INCONNU OU LIMITE

Aucune étude d'envergure n'a été réalisée pour évaluer les résultats de la vidéosurveillance en France²⁷⁸. L'inexistence d'évaluation était d'ailleurs reconnue par les rédacteurs du rapport de l'INHES de 2008²⁷⁹ – constat qui ne les empêchait nullement d'affirmer simultanément l'utilité et l'efficacité de la vidéosurveillance²⁸⁰. Cette absence de données scientifiques sérieuses n'empêchait pas non plus le ministère de l'intérieur²⁸¹ d'estimer que

²⁷⁴ Tanguy Le Goff, *La vidéosurveillance : un outil de prévention efficace ? Les villes face à l'insécurité*, Cahier de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile de France (IAURIF) n°155, La documentation française, 2010.

²⁷⁵ Témoignage de Tanguy Le Goff recueilli par Anne Wyvekens, 2010.

²⁷⁶ Laurence Dumoulin, Séverine Germain et Anne Cécile Douillet, Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise, *Champ pénal / Penal Field*, Vol. VII, <http://champpenal.revues.org/7931>.

²⁷⁷ INHES, *opus cité*, p. 27 et 28.

²⁷⁸ Tanguy Le Goff, *La vidéosurveillance : un outil de prévention efficace ?* in *Les villes face à l'insécurité*, Cahier de l'institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, n°155, La Documentation française, 2010.

²⁷⁹ INHES, *opus cité*, p.40.

²⁸⁰ INHES, *opus cité*, P. 38 : « *la vidéoprotection est un outil qui permet de contribuer efficacement à la lutte contre la délinquance. Tous nos interlocuteurs en sont intimement convaincus. Mais une fois les évidences dépassées, les interrogations demeurent. Quelle est la part mesurable de la vidéo protection dans cette baisse effective de la délinquance ?* ».

²⁸¹ Jean-Pierre Sallaz, Philippe Debrosse, Dominique Han, *Rapport sur l'efficacité de la vidéo-protection*,

la vidéosurveillance avait montré son « efficacité en matière de prévention de la délinquance ». En juillet 2009, le *Rapport sur l'efficacité de la vidéosurveillance* analyse les évolutions des chiffres de la délinquance dans différentes villes et conclut que celles qui disposent de caméras de surveillance ont vu leur délinquance augmenter moins rapidement ou diminuer. Conduite par deux inspecteurs des inspections générales de la police nationale et de l'administration et par un colonel de gendarmerie, les conclusions de cette étude ont été fortement mises en cause en raison des choix méthodologiques effectués²⁸² qui diffèrent notablement des orientations retenues pour la plupart des études internationales :

- les différentes variables susceptibles de modifier les résultats n'ont pas été isolées (notamment : éclairage public, effectifs de police) ;
- la distinction entre lieux ouverts ou fermés n'a pas été retenue alors que cette variable est déterminante pour évaluer l'impact de la vidéosurveillance;
- les chiffres utilisés portent sur le niveau de délinquance globale (y compris des délits tels que l'utilisation de chèques sans provision) et n'isolent pas les seuls délits et crimes pouvant être évités ou élucidés grâce à la vidéosurveillance ;
- l'effet « plumeau » ou le déplacement de la délinquance des zones vidéo-surveillées vers des zones non couvertes n'est pas convenablement étudié faute d'une méthodologie appropriée.

Bien que l'étude évoque « *une amélioration significative du taux d'élucidation dans la majorité des communes équipées de vidéo-protection* », les chiffres qu'elle avance - 770 faits élucidés sur une période d'une année par brigade de Gendarmerie sur un échantillon de 63 brigades en 2008 - confirment le faible taux d'élucidation constaté par la *Metropolitan Police* de Londres (3% pour les délits sur la voie publique en 2006). S'appuyant sur le rapport de la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes²⁸³, Tanguy Le Goff indiquait qu'« *en 2008, les services de police ont délivré 322 réquisitions d'images enregistrées par le système de vidéosurveillance. Rapportées aux 20 064 faits de voie publique constatés à Lyon cette même année, cela signifie que la vidéosurveillance a pu jouer un rôle dans la résolution de 1,6% des délits enregistrés par les services de police. Ceci dans le meilleur des cas, sachant que la réquisition d'images ne signifie pas que l'affaire ait été résolue* ». Enfin, les chiffres fournis par l'étude ne permettent pas d'établir une corrélation entre le niveau de densité des caméras et la baisse du niveau de la délinquance ou l'augmentation du taux d'élucidation.

La Grande-Bretagne, pays le plus vidéo-surveillé au monde avec 2,5 millions de caméras de vidéosurveillance, a mené les études d'évaluation les plus solides. Des différentes études se dégagent quelques enseignements sur l'utilisation de la vidéosurveillance²⁸⁴ :

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Juillet 2009

²⁸²Tanguy Le Goff, Eric Heilmann, *Vidéosurveillance : un rapport qui ne prouve rien*, www.laurent-mucchielli.org (Délinquance, justice et autres question de société, 24 septembre 2009)

Sebastian ROCHÉ, *Lopssi : l'efficacité de la vidéosurveillance n'est pas prouvée*, Médiapart, 18 février 2010.

²⁸³ *La sécurité publique à Lyon*, Rapport de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, mai 2010

²⁸⁴ Mathilde Fonteneau, Tanguy Le Goff, *Vidéosurveillance et espaces publics : état des lieux des évaluations menées en France et à l'étranger*, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, octobre 2008

L'effet dissuasif de la vidéosurveillance demeure difficile à prouver et il est assurément variable selon :

- Le type d'espace : *l'effet dissuasif est plus important dans les lieux fermés* tels que les parkings, les hôpitaux ou les bureaux. Il est très faible dans les lieux ouverts ou complexes, tels que les métros ;
- Le type de faits : *l'effet dissuasif est plus important pour ce qui est des atteintes aux biens* (particulièrement dans les lieux fermés) et *demeure très limité en matière d'atteintes aux personnes* ;
- De manière générale, *la vidéosurveillance n'a aucun impact sur les délits impulsifs* commis par des personnes alcoolisées ou sous l'emprise de drogues ;
- La durée : *l'effet dissuasif n'est pas persistant*. Certaines études ont montré qu'il ne dépassait pas deux mois²⁸⁵.

L'« effet plumeau » ou le déplacement des délits vers les zones non vidéo-surveillées n'est pas avéré de manière générale, mais est fréquemment constaté dans le cas de la vente de drogue. De même, à Birmingham, le nombre de vols à l'arraché avait baissé fortement dans la zone couverte par les caméras, mais triplé dans les zones environnantes. Un même constat concernait les cambriolages.

L'effet sur le sentiment de sécurité est limité voire nul. Selon la revue des évaluations réalisée par Dumoulin, Germain et Douillet²⁸⁶, les enquêtes les plus récentes menées pour le compte du Home Office²⁸⁷ « suggèrent que la crainte d'être victime est plus liée au niveau de délinquance qu'à la présence de caméras ». De surcroît, « le fait de savoir s'il y a des caméras ne réduit pas forcément le sentiment d'insécurité : les enquêtés conscients de la présence des caméras sont plus inquiets que ceux qui l'ignorent ».²⁸⁸

Welsh et Farrington ont effectué en 2008 une *méta-analyse de 41 études d'impact* qui a fait date²⁸⁹ : la vidéosurveillance ne semble réduire la délinquance que dans de faibles proportions. Par ailleurs, ces résultats sont à nuancer selon la localisation des caméras de vidéosurveillance et les infractions.

En tout état de cause, *l'efficacité de la vidéosurveillance ne peut s'analyser sans tenir compte de la charge financière engagée*. Comme le souligne Jean-Charles Froment²⁹⁰,

²⁸⁵ Mazerolle et al. 2002, cité par Laurence Dumoulin, Séverine Germain et Anne Cécile Douillet, Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise, *Champ pénal / Penal Field*, Vol. VII, <http://champpenal.revues.org/7931>

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ Martin Gill et Angela Spriggs, 2005, *Assessing the Impact of CCTV*, Home Office Research Study n°292, Londres, Home Office Research, development and statistics Directorate

²⁸⁸ À Glasgow, l'étude menée repose sur l'interrogation de 3000 personnes 9 mois avant l'installation des caméras, 3 mois, puis 15 mois après. Seul un tiers des personnes interrogées (41% 15 mois après) étaient informées de l'existence du dispositif de vidéosurveillance, malgré une intense campagne de communication. Le nombre de personnes déclarant éviter le centre ville en soirée augmente pourtant régulièrement : 50% avant l'installation de caméras, 59% 3 mois après leur installation et 65% 15 mois après.

²⁸⁹ Cité par Laurence Dumoulin, Séverine Germain et Anne Cécile Douillet, Une petite entreprise qui ne connaît pas la crise, *Champ pénal / Penal Field*, Vol. VII, <http://champpenal.revues.org/7931>

²⁹⁰ *Ibid.*

« l'impact de la vidéosurveillance doit s'analyser proportionnellement aux coûts qu'elle représente. » En 2006, il évalue le coût d'une caméra à 20 000 Euros environ ; soit pour 15 caméras sur une ville moyenne, un coût de 300 000 Euros, auquel il faut ajouter le coût de maintenance et d'exploitation évalué entre 6 et 14 opérateurs selon que le système est exploité en continu ou par intermittences. Depuis, face au développement d'une technologie coûteuse, les chambres régionales des comptes ont examiné les dépenses engagées par les municipalités²⁹¹. Dans son rapport rendu public le 7 juillet 2011 sur l'organisation et la gestion des forces de sécurité publiques²⁹², la Cour des comptes rapportait des coûts de fonctionnement compris entre 3 600 et 19 900 € par caméra. Elle précisait que les contrôles réalisés par les chambres régionales des comptes sur les investissements consentis par 16 communes ou intercommunalités ont permis d'identifier un « coût global moyen d'investissement par caméra sensiblement plus élevé que les montants généralement cités dans les revues destinés aux élus locaux²⁹³ ». Dans ce même rapport, elle indiquait : « L'État a engagé un programme de triplement en trois ans (2010-2012) du nombre de caméras de surveillance sur la voie publique » – en réalité cet objectif était fixé depuis 2008, sans succès semble-t-il. « Ce programme nécessite un investissement qu'on peut estimer à 300 millions d'euros²⁹⁴. [...] En conséquence, il aurait été souhaitable, du fait notamment de l'importance des sommes en jeu²⁹⁵, qu'une évaluation de l'efficacité de la vidéosurveillance accompagne, sinon précède, la mise en œuvre de ce plan de développement accéléré. »

Ainsi, l'État s'est lancé dans une politique de soutien à la surveillance de la voie publique par caméras sans évaluation de son efficacité pour prévenir et lutter contre la délinquance et sans assumer les principales conséquences budgétaires de cette politique. Il n'a pas plus assuré le contrôle du développement des installations de caméras et de l'usage des images.

²⁹¹ Ainsi, pour la ville de Nîmes, le coût d'investissement s'élève à 1,7M €, subventionné à hauteur de 0,5M€. En 2008, le coût moyen de chacune des 74 caméras s'établissait à 22 761 €. Cependant, selon la cour, « aucun élément tangible ne permet d'affirmer que l'efficacité de la vidéo-protection serait la cause de l'inflexion de la délinquance en 2008. » À Cannes, la chambre régionale des comptes constate que les chiffres de la délinquance ont baissé « de près de 22,83% pour les actes de délinquance générale et de 41,28% pour ceux de délinquance de proximité - La « délinquance de proximité » ne constitue pas une catégorie comparable à d'autres villes ou à l'échelle nationale et a été créée pour les besoins de la cause - entre 2002 et 2009, diminutions auxquelles l'action de la police municipale et la mise en œuvre de la politique de sécurité de la commune ne sont vraisemblablement pas étrangères ». Elle comprend notamment « un dispositif de vidéo-protection de grande ampleur » (276 caméras en 2010). Pour autant, la chambre régionale interroge le coût de cet équipement et relève que l'installation des caméras s'est élevé à 7,024 M€. La maintenance a atteint la somme de 350 000€ en 2008 et la rémunération des personnels affectés à la vidéosurveillance représente près de 600 000€ par an. Ces chiffres sont à rapprocher des dépenses totales de sécurité engagées par la ville : plus de 25M€ en fonctionnement et près de 23M€ en équipement, représentant une part très importante du budget de la municipalité.

²⁹² *L'organisation et la gestion des forces de sécurité publiques*, rapport public thématique, Cour des Comptes, Juillet 2011.

²⁹³ Ce montant moyen par caméra est situé entre 11 500€ et 101 400 €. « Sur un ensemble de 1314 caméras de voie publique, le coût moyen pondéré est estimé à 36 600€ TTC par caméra ».

²⁹⁴ Calculé sur la base d'une estimation de 7 400€ par caméra – valeur pondérée moyenne des coûts relevés par la Cour dans l'échantillon examiné.

²⁹⁵ Représentant selon les termes de la Cour l'équivalent d'un tiers (6500 policiers municipaux) des effectifs actuels des polices municipales.

2.

Un développement qui minore les enjeux de libertés publiques

Les atteintes aux libertés publiques engendrées par la multiplication des dispositifs de vidéosurveillance, leur numérisation et leur liaison avec internet, ainsi que la transmission et l'utilisation des images n'ont fait l'objet d'aucune réflexion gouvernementale. De surcroît, les ministres de l'intérieur successifs assument sans gêne que la simplification des procédures doit favoriser la multiplication des installations de caméra. Brice Hortefeux signale clairement où sont les priorités en affirmant : « [...] *Soyons clairs : [les améliorations concernant le contrôle de l'installation et du fonctionnement des caméras de vidéo-protection] ne devront pas freiner ou hypothéquer le déploiement de la vidéo-protection si nécessaire à la protection de nos concitoyens.* ». Plusieurs simplifications du régime juridique ont été adoptées en ce sens²⁹⁶.

La préoccupation à l'égard des libertés publiques fait l'objet d'affirmations de principe sans contenu réel : « *Soyez-en certains : nous sommes à la fois déterminés à mener une lutte implacable contre les délinquants et profondément attachés aux libertés individuelles* »²⁹⁷. Certains promoteurs de l'outil trahissent clairement leurs valeurs lorsqu'ils affirment ne redouter les atteintes aux libertés individuelles qu'en raison du discrédit qu'elles risqueraient de jeter sur le développement de la vidéosurveillance. Ainsi, dans leur rapport de 2008²⁹⁸, les rédacteurs de l'INHES n'hésitent pas à affirmer : « *le non respect de la confidentialité demeure le talon d'Achille de la vidéo-protection. Une seule dérive en la matière peut ruiner l'image de tout le dispositif* ». Et d'ajouter concernant les équipes

²⁹⁶ Les contraintes administratives imposées dans le cadre de la demande préalable d'installation et de gestion ont été simplifiées par le décret du 22 janvier 2009 qui a également introduit la notion de « périmètre protégé » permettant au demandeur d'installer des caméras dans un périmètre donné sans devoir indiquer le lieu exact d'implantation des caméras qu'il envisage - Il sera néanmoins tenu de les déclarer en préfecture lors de l'installation du dispositif après obtention de l'autorisation. La loi sur la prévention de la délinquance du 5 mars 2007 a ouvert la possibilité aux établissements publics de coopération intercommunale de gérer des dispositifs de vidéosurveillance et la LOPPSI 2 a prévu que les systèmes prévoyant l'installation de caméras dans plusieurs départements –comme par exemple les sociétés d'autoroute - ne sont plus tenus de déposer des dossiers dans chaque département, mais peuvent bénéficier de l'autorisation donnée par le seul département du siège social de la société. La possibilité que le préfet se dispense de l'avis de la commission a été prévue par la loi du 23 janvier 2006 – en cas d'« urgence » et d'« exposition particulière à un risque terroriste ». Par la suite, le gouvernement a tenté de faire considérer l'absence de réponse de la commission à une demande d'autorisation d'installation comme un accord implicite après un silence de trois mois. Cette disposition qui aurait permis de renoncer explicitement à toute apparence de contrôle a été sanctionnée par le Conseil constitutionnel.

²⁹⁷ Brice Hortefeux, intervention devant le Sénat, 30 mars 2010

²⁹⁸ P. 30 et 31

d'opérateurs qui visionnent les images captées par les caméras : « *les mixités sexuelles, sociale ou d'origine ethnique au sein des équipes d'opérateurs permettent également de limiter les dérives de type machiste (épier les filles) ou raciste (rechercher les délits de faciès) préjudiciables à la notoriété du centre de supervision* ». Le préjudice causé aux victimes de ces agissements n'est pas évoqué.

Une telle attitude de promotion aveugle ne peut qu'engendrer un cadre réglementaire insuffisant. À chaque étape, de l'autorisation au contrôle des dispositifs jusqu'à l'utilisation des images, le régime juridique de la vidéosurveillance s'avère insuffisant.

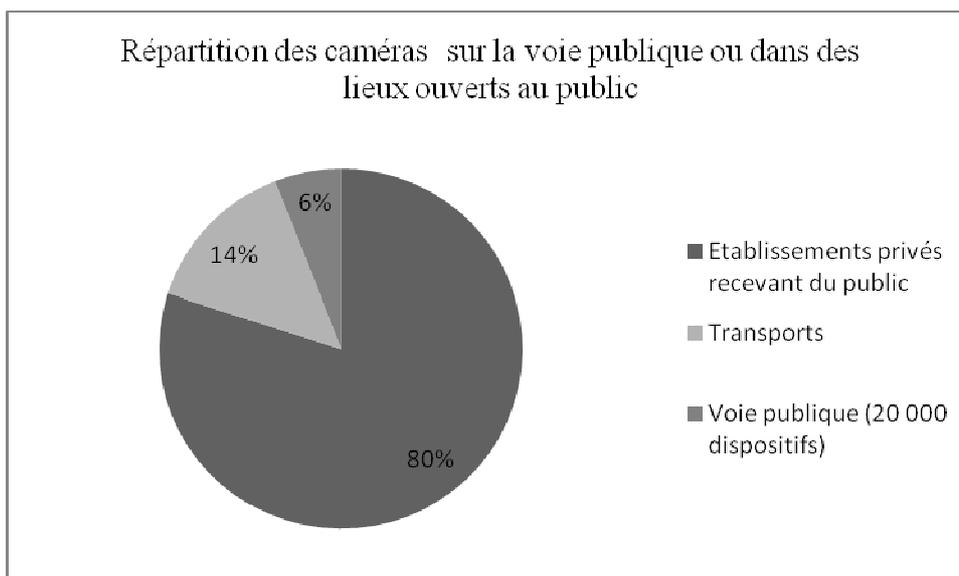
2.1. UN REGIME D'AUTORISATION OFFRANT PEU DE GARANTIES

Instauré par la loi de 1995, le régime d'autorisation préalable n'aura pas permis de savoir combien de caméras ont été installées, ni où elles se situent. Le développement des caméras de surveillance dans les espaces publics ou ouverts au public ayant un objectif de sécurisation de ces espaces a été privilégié dès 2002 mais a connu une accélération significative en 2006. Or, *il n'existe pas de recensement systématique des caméras installées*, seules des estimations ont été établies. Ces estimations sont incertaines car elles portent sur les autorisations délivrées et non sur le nombre de caméras effectivement installées. Le rapport de l'INHES de 2008 évoque même un « chiffre noir » de la vidéosurveillance. De 1997 à 2002, 100 autorisations auraient été délivrées, dont 3,5% concerneraient les autorités publiques²⁹⁹. Selon le rapport d'information du Sénat³⁰⁰ de 2008, 350 000 autorisations ont été accordées jusqu'à cette date pour installer des caméras sur la voie publique ou dans les lieux ouverts au public. Selon le ministère de l'intérieur, fin 2007, 396 000 caméras avaient été autorisées³⁰¹.

²⁹⁹Selon les chiffres du ministère de l'intérieur cités par Jean-Charles Froment, 2006, Regard juridique sur la vidéosurveillance urbaine : un droit en trompe-l'œil, *La semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales*, n°13.

³⁰⁰Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier, *Rapport d'information sur la vidéosurveillance*, Sénat, Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale – groupe de travail sur la vidéosurveillance, Session ordinaire 2008-2009

³⁰¹Elles se répartissaient ainsi : 80% dans les établissements privés recevant du public, 14% dans les transports et 6% sur la voie publique, soit 20 000 dispositifs.



En 2008, l'INHES évalue que 1142 communes sont équipées de dispositifs de vidéosurveillance. En 2010, le « comité de pilotage pour le développement de la vidéosurveillance », installé fin 2007 et présidé par Philippe Melchior, évalue à 23 000 le nombre de caméras sur la voie publique réparties dans 1500 communes environ, sur un total d'environ 400 000 caméras autorisées dans les lieux ouverts au public. Cependant, de l'aveu même du comité, « *il est difficile de recenser précisément le nombre de caméras, car les préfetures indiquent le nombre de caméras autorisées, mais entre l'autorisation et la mise en place réelle, il y a parfois des évolutions et certaines caméras autorisées en sont pas installées*³⁰² ».

Une inflexion majeure s'observe à partir de 2007 : devant la Commission nationale de vidéosurveillance, Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur annonce le triplement du nombre de caméras sur la voie publique pour passer de 20 000 à 60 000³⁰³. En 2006, 4000 dispositifs de surveillance sont été soumis à autorisation préfectorale; en 2007, leur nombre passe à 10 000³⁰⁴. Dans son discours devant le Sénat du 30 mars 2010, le ministre de l'Intérieur précise que 114 568 autorisations ont été délivrées depuis 1995 – ce chiffre est en augmentation constante : 4 681 en 1999, 10 853 en 2008 et 13 240 en 2009.

Cependant, en 2011, la Cour des comptes mentionne des « *écarts importants* » entre les données officielles fournies par différentes institutions. Ainsi, la préfecture de police de Paris et la direction générale de la gendarmerie nationale estiment à 10 000 environ le nombre de caméras sur la voie publique auxquelles s'ajoutent environ 5000 caméras installées sur des bâtiments communaux. Le ministère de l'intérieur – sans doute soucieux

³⁰² Elisabeth Sellos-Cartel, entrevue à AISG, 17 mai 2010.

³⁰³ Nous avons vu qu'il ne s'agissait là que d'une annonce puisqu'un nouveau plan de développement fixant strictement les mêmes objectifs sera adopté pour la période 2010-2012.

³⁰⁴ Procès-verbal, *Réunion nationale de la vidéo-protection*, Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, 20 mai 2008.

de soutenir sa promotion – évoque 20 000 caméras en 2008, 30 000 en 2009 et 40 000 en 2010, alors que la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du même ministère dénombre 33 000 caméras en 2009. Ce florilège conduit la Cour des comptes à recommander « *de se doter des moyens d'une connaissance exacte des systèmes de vidéosurveillance* »³⁰⁵.

La loi confie au préfet³⁰⁶ la compétence d'autoriser ou non l'installation d'un système de vidéosurveillance, après avis de la commission départementale de vidéosurveillance. Cependant, ce régime comporte une *profonde contradiction*³⁰⁷ – voire un *conflit d'intérêt* – entre :

- *le rôle du préfet garant de la bonne mise en œuvre de la loi et du contrôle juridique a priori du respect des dispositions prévues*, concernant notamment les finalités poursuivies ou les mesures permettant de garantir le respect de la vie privée ;
- *et le rôle du préfet co-décideur avec les autorités locales de la politique locale de sécurité incluant la mise en place de vidéosurveillance*;
- Sans parler de son rôle de promoteur d'une politique nationale visant à la promotion systématique des caméras de surveillance.

Ce régime juridique a été contesté dès 1995 par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui revendiquait la compétence de l'ensemble des dispositifs de vidéosurveillance. Seule compétence « résiduelle » confiée à la CNIL : l'autorisation des dispositifs comportant un traitement automatisé de données à caractère personnel (conservation des images sous forme numérique) ou lorsque la transmission et l'enregistrement des données sont couplés à un fichier nominatif permettant l'identification des personnes. Nous verrons ci-dessous que ses compétences de contrôle *a posteriori* ont été quelque peu étendues en 2011.

Composées de 5 membres³⁰⁸, les *commissions départementales de vidéosurveillance* chargées de donner un avis sur la demande d'autorisation n'ont pas démontré leur efficacité. Dans sa note au ministre de l'Intérieur³⁰⁹, le président de la Commission Nationale informatique et libertés (CNIL) rappelle que l'avis de ces commissions n'est que consultatif, qu'elles ne disposent pas de moyens de réaliser de véritables vérifications et que l'hétérogénéité de leurs positions ne favorise pas la sécurité juridique. Les chercheurs ayant

³⁰⁵ La Cour précise qu'il convient de distinguer « *les caméras affectées à la surveillance de la voie publique, à la surveillance des bâtiments communaux, la régulation du trafic routier et les caméras installées dans des établissements ouverts au public permettant de visionner la voie publique* ».

³⁰⁶ À Paris, le Préfet de police.

³⁰⁷ Selon Froment, cette remarque « *interroge de façon générale les représentations actuelles de l'exercice par le préfet et du contrôle de légalité et de nombreux régimes d'autorisation qui n'intègrent pas suffisamment les conséquences des processus de territorialisation de l'action publique.* »

³⁰⁸ Article 7 du décret du 23 octobre 1996, modifié par le décret du 7 juin 2006, outre le magistrat de l'ordre judiciaire qui la préside, la commission est composée d'un maire, d'un magistrat de l'ordre administratif, d'un représentant désigné par la chambre de commerce et d'industrie et d'une personnalité qualifiée choisie par le préfet (le préfet de police à Paris).

³⁰⁹ Alex Türk, *Vidéosurveillance et garantie des droits individuels, note sur les difficultés d'application des règles relatives à la vidéosurveillance*, à l'attention de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités locales, 2008.

étudié le fonctionnement de ces commissions confirmer ces appréciations et soulignent les limites à leur capacité d’agir liées au conflit d’intérêt évoqué ci-dessus : « *Dans la pratique, le choix d’installer un dispositif de vidéosurveillance dans la commune relève dans la majorité des cas de décisions partagées entre les autorités étatiques, et notamment l’autorité préfectorale, et les autorités locales [...]. Dans ce contexte, que peut bien signifier l’autorisation donnée par le préfet à l’installation de dispositifs dont il aura lui-même été décisionnaire ?*³¹⁰ »

2.2. L’UTILISATION DES IMAGES EST PEU REGLEMENTEE

Nous bornons bien évidemment ici notre analyse aux images captées sur la voie publique et dans des lieux ouverts au public. Nous verrons que l’utilisation par les forces publiques d’images captées dans des lieux privés a dû faire l’objet d’une intervention du Conseil constitutionnel.

Qui regarde ?

Dans un premier temps, des agents municipaux et des prestataires privés – pour autant qu’il soit possible de l’évaluer en l’absence de données systématiques. Or, ceux-ci ne font l’objet bien souvent d’aucune formation juridique ou déontologique qui leur permettrait d’analyser les images captées et leur usage au regard des règles de procédure pénale et de principes éthiques indispensables en la matière. Lorsque des formations ont été mises en place, elles « *revêtent une importance et une qualité très variable*³¹¹ ». Les modalités de collaboration avec les services de sécurité nationaux ou les polices municipales ne sont pas toujours connues de ces agents. Bien des agents chargés de visionner les images ne sont pas policiers municipaux et donc n’ont été soumis à aucune assermentation. L’étude menée dans les lycées d’Île-de-France a pu démontrer que les images étaient facilement visibles par les différents usagers du lycée, les caméras étant souvent installées dans les loges des gardiens. Enfin, traduisant une tendance à déléguer au secteur privé des pans de plus en plus importants de la sécurité publique, la LOPPSI 2 avait prévu la possibilité de déléguer à des personnes privées l’exploitation et le visionnage de la vidéosurveillance sur la voie publique. Ici encore, le Conseil constitutionnel censure. Il a jugé que ces dispositions permettaient de confier à des personnes privées la surveillance générale de la voie publique et ainsi de leur déléguer des compétences de police administrative générale inhérentes à l’exercice de la "force publique".

Qui utilise ?

Le développement de l’« interopérabilité » : derrière ce terme technique se cache une évolution essentielle de la vidéosurveillance. L’interopérabilité consiste à mettre à disposition des autorités policières les images captées par les caméras installées par différents opérateurs. La possibilité pour les policiers d’accéder aux images réalisées par les

³¹⁰ Jean-Charles Froment, *opus cité*

³¹¹ Rapport de la Cour des comptes, 2011, *op. cité*

municipalités, les gestionnaires de transports publics, de centres commerciaux ou de lieux sportifs constitue bien évidemment un enjeu important tant pour le travail policier que pour l'exercice des libertés publiques³¹². Ici encore, aucune réflexion n'a été conduite sur les conséquences de cette « mutualisation » des images et sur leur transmission aux forces de l'ordre. Il a fallu à nouveau une décision du Conseil constitutionnel pour rappeler que certaines garanties devaient être attachées à cette transmission. Cette « appétence » avait notamment conduit à imaginer un dispositif spécifique pour les « halls d'immeubles ». La loi du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupe avait ainsi prévu que les images captées dans les parties communes des immeubles pouvaient être directement transmises aux forces de police en temps réel, « lors de circonstances faisant redouter la commission d'atteintes aux biens ou aux personnes ». Cette disposition a été censurée par le conseil constitutionnel pour insuffisance de garanties au regard de la protection de la vie privée³¹³.

Pour faire quoi ?

Aucun cadre juridique n'est venu délimiter les règles de la *production dans le cadre d'une procédure judiciaire d'images obtenues à partir de caméras de surveillance*. Pourtant, leur utilisation à des fins d'« élucidation des crimes et délits » est clairement promue et encouragée. Or, deux problèmes au moins doivent être examinés. Quelle est la valeur probante de ces images ? Leur manipulation – enregistrement, retransmission, impression, montage... - a-t-elle été réalisée selon des normes qui garantissent leur authenticité ? La sélection de certaines images a-t-elle été contradictoirement débattue ? Les images peuvent être utilisées pour identifier un individu, lire des plaques minéralogiques³¹⁴, apprécier un comportement - agressivité, ivresse – aux conséquences judiciaires parfois très lourdes. La facilité d'accès et l'évidence de l'image « qui montre la réalité » sont naturellement privilégiées au détriment d'autres modalités de preuve : le risque est grand de se laisser aller à la facilité en ayant exclusivement recours aux images.

Deuxième questionnement majeur : quelle impression ces images peuvent-elles faire sur un magistrat ? La force de l'image, surtout vue peu de temps après des faits délictueux ou criminels, exerce une influence considérable. La production de ce type de donnée est-elle

³¹² Le décret du 26 septembre 2006 a renforcé les normes techniques afin d'améliorer la qualité des images en vue de leur transfert et de leur utilisation par les forces de l'ordre. La LOPPSI a ensuite prévu la possibilité que ces images soient transmises à des centres de supervision et que ces derniers soient raccordés aux dispositifs gérés par la police et la gendarmerie. Début 2010, le ministre annonçait plus de 200 raccordements de ce type et indiquait clairement que les soutiens financiers du Fonds interministériel de prévention de la délinquance iraient prioritairement aux projets qui « prévoient un visionnage des images, pas seulement leur enregistrement, et une liaison avec les forces de l'ordre ».

³¹³ La LOPPSI 2 de 2011 revient sur cet objectif en prévoyant une convention préalablement conclue entre le préfet, le gestionnaire de l'immeuble (logement social) ou le syndic et le maire, le cas échéant. Ce document devra préciser les conditions et modalités de transfert d'images. Tout comme l'installation de caméras de vidéosurveillance, la transmission des images fera l'objet d'une décision du gestionnaire de l'immeuble (logement social) ou de l'assemblée générale à la majorité des voix de tous les copropriétaires (loi du 10.7.65 : art. 25). L'existence de ce système de vidéosurveillance et la possibilité de transmission des images aux forces de l'ordre devront être affichées sur place. La transmission des images s'effectuera en temps réel et sera strictement limitée au temps nécessaire à l'intervention des services de police ou de gendarmerie.

³¹⁴ Déjà, un outil de lecture automatisé des plaques minéralogiques est développé.

loyale au sein du procès ? Cette puissance suggestive n'a pas échappé aux agents répressifs et le rapport de l'INHES de 2008 souligne ainsi que « *produire un certificat médical présentant une ITT de 8 jours et diffuser des images de violence aveugle ne provoquent pas le même effet sur les magistrats* ».

Si cette utilisation a rapidement été identifiée, c'est tout aussi rapidement que l'utilisation de la vidéosurveillance pour analyser et contrôler les comportements professionnels des forces de police a été stoppée. Le même rapport de l'INHES rapporte avec précision les pressions exercées par les agents et la hiérarchie de la police nationale pour que les caméras « municipales » ne puissent pas observer ou conserver les images de leurs interventions. Seuls de larges plans d'ensemble destinés à aider au déploiement de troupes ont été autorisés.

Le régime d'autorisation d'installation des caméras repose donc principalement sur le préfet dont le positionnement, nous l'avons vu, est particulièrement ambigu dans ce cas de figure – d'autant plus dans le contexte de « développement à marche forcée » de la vidéosurveillance décidée par le gouvernement. Le régime juridique de contrôle *a-posteriori* n'est pas plus satisfaisant.

3.

Un régime de contrôle insuffisant

L'empilement de dispositions législatives et trahit l'empressement à vouloir atteindre ici encore des objectifs chiffrés (« le triplement du nombre de caméras sur la voie publique »)³¹⁵. Cette tendance a eu pour résultat une certaine confusion du régime juridique et un affaiblissement de la considération des libertés.

3.1. UN REGIME JURIDIQUE DEVENU CONFUS : QUI FAIT QUOI ?

Rappelons que la vidéosurveillance est régie tout d'abord par le principe général de respect de la vie privée prévu à l'article 9 du code civil. La loi de 1995 – et ses multiples modifications – soumettent les installations de caméras sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public à l'autorisation préfectorale, tandis que la loi de 1978 s'applique lorsque les images font l'objet d'un traitement automatisé de données à caractère personnel ou sont couplées à un fichier nominatif. Les compétences d'autorisation n'ont pas été modifiées fondamentalement par la LOPSSI 2 de 2011. Par contre, sous la pression du Sénat et malgré la réticence du gouvernement, les modalités de contrôle ont fait l'objet d'une évolution plus significative.

Du fait de la multiplication du nombre de dispositifs de vidéosurveillance, des faibles contrôles administratifs actuels et de l'évolution vers les dispositifs numériques, le président de la CNIL³¹⁶ justifiait dès 2008, l'extension du domaine de compétences de la CNIL en matière de déploiement des dispositifs de vidéosurveillance tant dans les espaces publics que privés. Dans leur rapport parlementaire³¹⁷, les sénateurs Courtois et Gautier recommandaient également de « réunir sous une seule autorité, la CNIL, les compétences d'autorisation et de contrôle en matière de vidéosurveillance ». Le 30 mars 2010, le ministre de l'intérieur, Brice Hortefeux leur adressait une fin de non recevoir en attirant l'attention de ses interlocuteurs « sur le risque qu'il y aurait à encombrer la CNIL ». Enfin,

³¹⁵ Sans égard pour les critiques formulés à l'encontre de ces objectifs strictement quantitatifs. Ainsi, dans son premier rapport en 2005, Philippe Melchior notait que « trop d'images tuent l'image », ce qui ne l'empêche pas en 2011 « d'assumer totalement le fait qu'on ait mis 30M d'euros par an sur la vidéo », entrevue à AISG, 7 décembre 2010.

³¹⁶ Alex Türk, *Vidéosurveillance et garantie des droits individuels*, note du président de la CNIL, à Mme la ministre de l'Intérieur, mai 2008.

³¹⁷ Jean-Patrick Courtois et Charles Gautier, *Rapport d'information sur la vidéosurveillance*, Sénat, Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale - groupe de travail sur la vidéosurveillance, Session ordinaire 2008 - 2009

sans craindre la contradiction avec l'argument précédent, le ministre se disait prêt à étudier la possibilité de renforcer les missions du futur Défenseur des droits pour lui confier les questions du contrôle de la vidéosurveillance au regard des libertés publiques. Ces atermoiements ne cachent pas une opposition de principe à confier à une institution ayant fait ses preuves le contrôle d'un secteur en pleine évolution, « vitrine » de la politique de sécurité du Président de la République.

À la suite de la création par décret en 2007 d'une Commission nationale de la vidéo-protection, le projet de loi de 2011 prévoyait de lui confier la charge d'effectuer directement les contrôles ou de solliciter les commissions départementales à ces fins en s'appuyant « *sur les services et inspections du ministère de l'intérieur* ». La commission des lois du Sénat s'est opposée à cette conception et a confié à la CNIL le pouvoir de « *contrôle sur les conditions de fonctionnement des systèmes de vidéoprotection* »³¹⁸. Si cette évolution ne peut qu'être positive, elle illustre bien les résistances rencontrées pour instituer un cadre juridique cohérent. En plus de l'intervention des commissions départementales et de la Commission nationale de vidéoprotection, un « comité de pilotage du développement de la vidéoprotection » avait été créé et a été placé en 2010 sous l'autorité du délégué interministériel à la sécurité privée. Il faut en effet rappeler que le développement de la surveillance par caméras concerne quantitativement bien plus les activités et lieux privés, tels que les commerces et entreprises. Dans ce domaine également, la visibilité du développement demeure faible. Pourtant, la demande de contrôles tant des dispositifs « publics » que non publics s'accroît.

3.2. DES CONTROLES TROP FAIBLES

*Le contrôle a posteriori des commissions départementales est quasi-inexistant*³¹⁹. Les commissions ont si peu d'autonomie que le ministère de l'Intérieur s'est clairement engagé pour « *uniformiser* » leurs décisions³²⁰. Le ministre lui-même reconnaissait en 2010 que le nombre de contrôles était insuffisant : 483 contrôles réalisés en 2007, 2863 en 2008, dont 2166 dans le seul département des Hauts-de-Seine, alors que plus de 100 000 autorisations ont été délivrées depuis 1995. Si l'on rapporte le nombre de contrôles effectués en 2009 aux 100 000 systèmes autorisés depuis 1995 et l'entrée en vigueur de la loi, seuls 0,005 % des dispositifs ont été contrôlés. Dans son rapport de 2011³²¹, la Cour des comptes relevait l'incapacité des commissions départementales de mettre en œuvre leur pouvoir de contrôle *a posteriori* faute de moyens.

³¹⁸ De plus, les sénateurs ont obtenu que la CNIL soit dotée d'un pouvoir de mise en demeure des responsables des systèmes de vidéosurveillance lorsqu'un manquement est constaté, alors que les députés souhaitaient réduire son rôle à la seule possibilité d'inviter la personne à se mettre en conformité.

³¹⁹ Lorsqu'il y a transmission et enregistrement des images, les caméras installées sur la voie publique et dans les lieux et établissements ouverts au public relèvent des lois du 21 janvier 1995 et du 23 janvier 2006 qui prévoit que la commission départementale de vidéosurveillance est chargée d'exercer un contrôle sur les conditions de fonctionnement des dispositifs. Elles peuvent être saisies par toute personne intéressée.

³²⁰ Michèle Alliot-Marie, 20 mai 2008, « *Je souhaite également un renforcement de la cohésion entre les différentes commissions départementales. Le président BAUER l'a évoqué. Je souhaite que nous parvenions à une uniformité des décisions prises par les commissions départementales.* »

³²¹ Op. cité

Depuis 2011, la CNIL peut donc opérer des contrôles destinés à vérifier que le système de vidéosurveillance est bien utilisé conformément à l'autorisation qu'il a reçue et conformément à la réglementation³²². Ces nouvelles prérogatives ont été utilisées – malgré les difficultés exprimées par le président de la CNIL quant au manque de moyens dévolus pour exercer cette nouvelle mission – dans le contexte des établissements scolaires. Ainsi, le 30 mai 2011, la Commission a annoncé avoir mis 5 établissements scolaires en demeure de modifier leurs dispositifs de vidéosurveillance. Ces caméras filmaient en effet « *des lieux tels que la cour de récréation, le préau ou le foyer des élèves* » soumettant les personnels de l'établissement et les enfants à une « *surveillance permanente* » non justifiée par des circonstances exceptionnelles, comme la commission « *d'actes de malveillance fréquents et répétés* ».

Dans la mise en place d'une politique volontariste en faveur du développement de la vidéosurveillance, le Président de la République a cru pouvoir s'appuyer sur une opinion publique favorable : dans un sondage commandité par la CNIL en 2008, 71% des personnes interrogées se déclarent favorables à l'installation de caméras dans les lieux publics³²³. Cette justification est explicitement évoquée dans le *Guide méthodologique de la vidéo-protection*³²⁴ diffusé par le ministère de l'intérieur en 2009 : « *le glissement sémantique [de la vidéosurveillance à la vidéo-protection] accompagne l'évolution de l'opinion publique qui juge aujourd'hui cet outil protecteur à 70%, alors qu'en 1995, la représentation nationale ressentait la nécessité de s'en protéger* ». Outre que cette interprétation quant aux motivations du législateur de 1995 paraît bien hasardeuse, il faut rappeler que le niveau d'opinions favorables chute à 52% pour les Parisiens interrogés dans le cadre de l'enquête de « *sentiment d'insécurité et victimisation en Île-de-France – 2009* » et à 60% pour l'ensemble des 10 500 Franciliens interrogés dans cette même enquête. Les enquêtes internationales menées en la matière démontrent également les résultats variables ou ambigus du soutien de l'opinion publique à cette mesure. D'après l'enquête européenne *Urbaneye*, les enquêtés soutiennent la vidéosurveillance tout en lui prêtant une efficacité limitée dans le domaine de la prévention de la délinquance³²⁵. Des résultats similaires ont été enregistrés au Canada. Les nombreuses enquêtes menées en Angleterre montrent également le caractère fluctuant du soutien apporté à la vidéosurveillance.

L'inquiétude de l'opinion publique n'est sans doute pas complètement éteinte : la CNIL enregistre chaque année des plaintes (121 en 2007) liées à des infractions dans l'utilisation de dispositifs de vidéosurveillance, principalement dans des lieux non ouverts au public. Le président de la CNIL signalait en 2008 à Michèle Alliot-Marie, ministre de l'intérieur

³²² Article 18 de la loi

³²³ Sondage réalisé par IPSOS du 1 au 17 mars 2008 auprès de 972 personnes représentatives de la population française selon la méthode des quotas

³²⁴ *Guide méthodologique de la vidéo-protection, L'outil vidéo dans une démarche de sûreté et de sécurité*, 2009, La Documentation française.

³²⁵ Leman-Langlois, Stéphane (2008), « The Local Impact of Police Videosurveillance on the Social Construction of Security », S. Leman-Langlois, *Techocrime : Technology, Crime and Social Control* (pp. 27-45), Londres, Willan

l'augmentation de ce nombre de plaintes³²⁶.

La CNIL mentionnait déjà ces évolutions dans sa note de 2008 en soulignant les *risques nouveaux liés aux technologies plus intrusives*, lorsqu'elles permettent d'identifier des personnes physiques. Plusieurs évolutions techniques majeures modifient profondément les possibilités d'utilisation des caméras de surveillance. Tout d'abord, la *numérisation* – qui serait à peu près généralisée aujourd'hui – offre de nouvelles fonctionnalités, notamment de détection des mouvements, d'analyse de comportements fondés sur des critères flous. Le *lien avec internet* emporte des conséquences fondamentales : les images peuvent être stockées, transférées, traitées beaucoup plus largement; leur traitement peut être croisé avec d'autres bases de données. La *miniaturisation* des caméras offre également de nouvelles perspectives.

Avec le développement du nombre des caméras, la possibilité de réunir les images en un centre unique et de traiter les images rapidement à l'aide de logiciels et moteurs de recherche dont les caractéristiques ne seront pas débattues publiquement et contradictoirement, les risques d'un quadrillage systématique augmentent car les opérateurs ne connaissent plus les limites techniques et humaines d'hier qui empêchaient de fait une exploitation systématique des images. Si de telles possibilités peuvent incontestablement faciliter le travail d'enquête, leur impact ne peut être laissé à l'appréciation des seuls opérateurs.

Différentes recherches - *surveillance studies* - ont montré que la surveillance par le biais de caméras installées dans des lieux fréquentés par le public conduit à un *renforcement des pratiques discriminatoires* et de la surveillance de certaines catégories de population : « porteurs de cagoules ou casquettes », « Noirs » ont 1,5 à 2,5 fois plus de chances d'être ciblés que leur pourcentage dans la population³²⁷ ne conduirait à le faire, alors que les femmes, catégorie de population vulnérable, seraient délaissées par le regard de la caméra. Plus généralement, le quadrillage du territoire, tout comme les logiciels d'analyse de comportements, risquent de renforcer les effets d'exclusion de certaines catégories de population dans les centres commerciaux comme dans les espaces publics : personnes sans domicile fixe, personnes prostituées, jeunes errants et, au-delà, tous les mal vêtus ou mal venus. Enfin, la généralisation de la vidéosurveillance peut entraîner une nouvelle inflation pénale en révélant nombre de comportements pouvant être qualifiés juridiquement, mais dont la poursuite devant les tribunaux n'est pas systématiquement la réponse la mieux adaptée. Ici encore, une vision trop exclusivement judiciaire et pénale de la société et de la régulation des conflits quotidiens risque de conduire à une impasse.

³²⁶ Alex Türk, *Vidéosurveillance et garantie des droits individuels*, note du président de la CNIL à Madame la ministre de l'Intérieur, mai 2008

³²⁷ Clive Norris et Gary Armstrong, 1999a, *CCTV and the social structuring of surveillance*, *Crime Prevention Studies*, 10, 157-178. Enquête réalisée dans 3 centres de supervision de vidéosurveillance en Angleterre

Le soutien accordé par le gouvernement à la multiplication du nombre de caméras sur la voie publique frappe par son impréparation malgré le volontarisme affiché et les moyens alloués : une mauvaise connaissance des expériences étrangères précurseurs qui auraient pu permettre de mieux cibler l'usage de la vidéosurveillance en France, peu de diagnostics globaux de sécurité permettant de déterminer l'apport utile éventuel de l'outil, aucune évaluation de l'impact des dispositifs installés, un manque de projections financières crédibles, pas de cadre réglementaire permettant de s'assurer de la formation et de la déontologie des opérateurs, une carence de réflexion sur les enjeux des évolutions technologiques et de l'augmentation du nombre de caméras sur les libertés publiques et le respect de la vie privée.

Conclusion

En réduisant l'analyse du succès de sa politique de sécurité à un chiffre unique, Nicolas Sarkozy, comme ministre de l'intérieur, puis comme Président de la République, s'est pris à son propre piège. Les délinquances sont multiples et ne peuvent être ramenées à un nombre de plaintes enregistrées ou de faits constatés. D'autant que les chiffres utilisés ne sont eux-mêmes pas fiables. Les modalités de recueil des données ne sont pas sécurisées et restent perméables aux injonctions hiérarchiques et politiques, les méthodes d'enregistrement et d'interprétation varient dans le temps et la création de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales n'a pas permis à ce jour de remédier à ces carences qui jettent le doute sur la crédibilité des statistiques.

La « *culture du chiffre* », ce nouveau mode de gestion managériale de la police et de la justice, n'a pas eu pour objectif de répondre aux besoins de sécurité, mais a été instrumentalisée pour répondre aux besoins de la communication politique d'un courant politique et, plus encore, d'un homme. La pression ainsi exercée a généré une standardisation des décisions pénales alors que la justice consiste au contraire à adapter une réponse à chaque situation individuelle. Au-delà, les appareils policiers et judiciaires ont engrangé des procédures pour faire monter leurs « taux d'activité » jusqu'à l'asphyxie. L'analyse cède donc souvent la place au grotesque, par exemple lorsque le ministère de justice se félicite de la forte augmentation du taux de réponse pénale alors que tout démontre que celle-ci est très largement due à l'explosion des « rappels à la loi », simples habillages des classements sans suite d'autrefois. Il en va de même pour le taux d'élucidation, tant prisé par les ministres de l'intérieur successifs, parce qu'il illustrerait que la délinquance ne reste pas impunie et que la police est efficace, à l'image de son ministre. Au-delà de l'aspect superficiel de cette communication, il faut souligner combien cette utilisation des chiffres a généré une perte de confiance à l'égard de la parole officielle et des statistiques officielles. Plus grave, les instructions données aux policiers et gendarmes – dont les dernières en date, « à *diffusion restreinte* », ont été révélées par la presse en octobre 2011 et qui démontrent combien le système de tromperie est organisé de façon systématique – mettent à mal l'éthique et la responsabilité professionnelles. Dans la justice, les intentions autoritaires de l'actuel chef de l'État se sont manifestées à de nombreuses reprises. Intervenant à chaud en réaction à un meurtre, une disparition ou des violences, Nicolas Sarkozy et ses ministres de l'intérieur ont souvent réclamé publiquement « *la plus grande sévérité* » pour les auteurs de ces faits – sans égard pour la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire. Beaucoup a été dit et écrit sur les atteintes portées à l'indépendance de la justice et l'impasse dans laquelle se trouve actuellement le ministère public dont le statut a été fragilisé au point que la Cour européenne des droits de l'homme n'en considère plus ses membres comme des membres de

l'autorité judiciaire. Il faut y ajouter les conséquences de la pression exercée jour après jour – nomination après nomination, pourrait-on dire – sur les magistrats du siège comme du parquet pour « *obtenir de bons chiffres* ». Cette pression conduit à préférer poursuivre et juger les affaires simples au détriment des affaires complexes, à renoncer à demander trop d'investigations aux services de police et de gendarmerie, à recourir à des procédures rapides et à décider tout aussi rapidement.

Ces dix années ont été également caractérisées par une technique gouvernementale éprouvée consistant à accumuler des lois pour convaincre que le gouvernement agissait. La lutte contre la récidive ou la lutte contre la délinquance des mineurs ont été des terrains de prédilection en la matière. Dans tous les cas, il est frappant de constater qu'aucune évaluation n'a été faite ni des problèmes éventuellement nouveaux à régler, ni des effets du texte précédent avant de lancer la machine normative. Le point de départ de cet emballement est lui-même bien souvent peu argumenté. Ainsi, les critiques faites à la justice des mineurs ont souvent été assises sur une perception que nous pourrions poliment qualifier d'intuitive : « *les jeunes d'aujourd'hui ne sont pas ceux de 1945 – en référence à l'ordonnance de 1945 qui fonde notre système de justice des mineurs – ; ils sont beaucoup plus grands et costauds* ». Bien évidemment, d'autres éléments sont mis en avant mais aucun n'a pu démontrer que le nombre des mineurs délinquants avait augmenté, ni que la nature de leurs actes s'était aggravée. Cette technique gouvernementale a aussi pu parfois apparaître dérisoire. Ainsi, lorsque le ministre de l'intérieur Brice Hortefeux, à la suite de l'agression d'une personne âgée, a cru bon d'annoncer qu'une circonstance aggravante serait créée pour tenir compte de l'âge des victimes – oubliant que cette circonstance existait déjà par la prise en compte de l'état de vulnérabilité. Appliquée à des sujets dramatiques et sérieux, tels que le viol incestueux, cette « technique de gouvernement » choque et se heurte à la censure du Conseil constitutionnel. Prolixe dans certains domaines, le gouvernement a refusé à l'inverse - jusqu'à la dernière limite - de réformer les modalités de la garde à vue alors que celles-ci n'étaient pas conformes aux normes internationales directement applicables dans notre droit interne. L'action de la police et de la justice en a été totalement désorganisée, mais il y a plus grave : –les normes européennes en matière de droits procéduraux en garde à vue ont été présentées comme une entrave à l'efficacité répressive, sous tendant une conception binaire qui place le citoyen soucieux des garanties fondamentales du côté des « *voyous* », voire des « *assassins* ». À chaque fois, la rhétorique utilisée est la même. Elle se déroule en trois temps : l'identification d'un risque « nouveau » largement diffusée par les médias, l'annonce de solutions miracles sous la forme de lois plus sévères, la déception quelques temps plus part lorsque leur inefficacité est constatée – déception qui prépare une nouvelle surenchère répressive.

Dans ce contexte du « tout – pénal », il est clair que la prévention de la délinquance n'a pas été considérée comme une priorité mais au contraire rapidement ravalée au rayon des actions « douces » et dénuées de toute efficacité. Ces dix années ont été marquées par une lente évolution de la notion même de prévention de la délinquance. Elles ont trouvé leur aboutissement dans la circulaire de 2011 qui cible l'action sur l'individu et non plus sur son environnement ou sur le groupe social. Ainsi, l'intervention en prévention n'est plus

destinée à bénéficier à un quartier ou un groupe, mais à différentes personnes identifiées en raison de leur profil et qui devront rendre compte de leurs agissements directement dans un cadre pénal. La logique individuelle conduit naturellement à une logique d'action procédurale et pénale. L'impact des carences éducatives, sociales, familiales ou économiques n'est pas frontalement dénié, mais ne peut constituer une « excuse ». La politique mise en œuvre en ce domaine conduit toujours aux mêmes alternatives binaires entre l'impunité totale et la seule responsabilité pénale. Dans les quartiers relégués, cette alternative se structure dans l'opposition entre « l'abandon des quartiers » et la « reconquête » policière du territoire. Les politiques des quartiers ont finalement aggravé les tensions et constitué un terreau propice au développement des émeutes. La période marque surtout par la pauvreté de ses innovations : la créativité des acteurs de la prévention paraît avoir été découragée par des orientations massivement répressives et une méthodologie très centralisée et autoritaire. L'accent mis sur le rôle du maire paraît relever aussi d'une stratégie de communication ou de camouflage des véritables évolutions. Le développement des polices municipales et de la sécurité privée et leur insertion dans les objectifs globaux de sécurité ne sont pas analysés. L'accroissement des inégalités généré par ces évolutions est passé sous silence, alors que les inégalités de ressources entre collectivités territoriales s'aggravent depuis dix ans.

Les inégalités ont été accentuées par le soutien étatique accordé à l'outil de la vidéosurveillance. Ce dernier domaine illustre bien les carences de la politique de sécurité menée depuis dix ans : aucune préoccupation pour les « retours sur investissement » générés par les caméras - quelle efficacité pour quel coût ? - ; accent mis sur le court terme sans grand souci des charges engendrées pour l'avenir ; aucune prise en compte de la connaissance en la matière – évaluations et littérature scientifique internationale ; diagnostics locaux tronqués et acquis par avance à l'installation de caméras ; pas d'anticipation des évolutions à venir notamment quant aux risques nouveaux liés au développement de nouvelles technologies.

Ces différents domaines de la politique de sécurité présentent de forts points communs. Nombre de dispositions ont été adoptées en vitesse, voire en force, sans analyse sérieuse et fine de l'existant, des expériences étrangères et des besoins spécifiques à chaque territoire. Le volontarisme gouvernemental a permis le vote de nombreuses lois et a imposé aux acteurs de la sécurité de nombreux changements. Cependant, les dernières années du mandat présidentiel ont montré la grande lassitude des professionnels – la grève des magistrats de février 2011 a été à cet égard unique et historique. L'affaiblissement des associations et leur fragilité financière laissent des trous béants dans les domaines de l'aide aux victimes, de l'insertion sociale et professionnelle ou du logement que le service public étatique ne compense pas. Les différents fonctionnaires territoriaux en charge de la prévention et de la sécurité s'épuisent à maintenir la cohérence d'actions locales face à une administration d'État soumise aux diktats des résultats chiffrés et des orientations nationales. Après dix années d'expérience réactionnaire dans le domaine de la sécurité, il est nécessaire de promouvoir de nouvelles méthodes et valeurs.

Les enseignements à tirer de ces expériences sont nombreux. Beaucoup ont été abondamment étudiés, mais nous avons insisté sur la nécessité d'évaluations plus systématique et visant à l'amélioration des pratiques. Plus globalement, il nous paraît indispensable de promouvoir une *politique fondée sur le savoir et les savoir faire* - au sens des *knowled-based polices* - c'est-à-dire de politiques publiques s'appuyant sur les connaissances acquises par la recherche et les études scientifiques, sur les connaissances acquises par l'expérience des acteurs de terrain, sur des éléments décrivant la réalité sans artifices ni manipulations et sur des diagnostics établis dans la transparence et la pluralité. En ce sens, les appels lancés par les responsables politiques et scientifiques à la transformation de l'observatoire national de la délinquance et des réponses pénales en établissement indépendant s'inscrivent dans cet objectif. La production même des données et indicateurs doit être effectuée avec rigueur et impartialité. Ces informations ne peuvent être utilisées aux seules fins de sanction ou de congratulation des services. Elles doivent aussi leur permettre de mener leurs propres analyses sur leur mode de fonctionnement et les accompagner dans la réforme de leurs modalités d'action. Les sources de connaissances et de savoir sont multiples et leur confrontation permet d'approcher au mieux l'image de la réalité. En résumé, ces connaissances doivent permettre de savoir de quoi on parle, de savoir ce qui est fait et de connaître les effets de ces actions et les moyens de les améliorer. En somme, il faut renoncer à l'esbroufe et parler un langage de vérité.

Deuxième élément de méthode qu'il convient de replacer aujourd'hui au centre de nos préoccupations : *une action orientée vers la résolution des problèmes*. Cette notion s'est fortement développée au sein de services de police dans de nombreux pays avec comme principe que l'intervention des forces de police doit permettre de résoudre le problème qui leur est posé. Cette notion sous entend que la police est au service du public – ce qui la distingue de la tradition française d'une police historiquement au service de l'État. Cette approche permet aussi de rappeler tout l'intérêt de la méthode développée en France depuis plus de vingt ans du diagnostic local de sécurité puisque là encore, il est nécessaire d'identifier le « problème » pour mobiliser les capacités d'action des différents partenaires pour y répondre. L'action des institutions n'est plus guidée par des directives centralisées déconnectées des besoins de terrain, mais par la volonté d'apporter une réponse adaptée au problème rencontré. Appliquée aux policiers, l'approche en résolution de problèmes conduit naturellement à promouvoir une police de contact avec la population sans opposer un rôle « gentil » de prévention au rôle « méchant » de répression, mais en laissant au policier de terrain le choix et la responsabilité de recourir à une palette de réponses pouvant impliquer d'autres partenaires que lui. Plus globalement, cette approche évite de se limiter à la seule réponse pénale et favorise la créativité permettant d'imaginer la réponse la plus adéquate et efficace. Elle redonne également à chacun – policier, travailleur social, éducateur... - une capacité à évaluer lui-même la situation et à choisir, dans le cadre légal imparti, entre différents modes de réaction celui qui lui paraît le plus approprié pour résoudre le problème qui lui est posé.

Enfin, dernier élément de méthode, la politique publique de sécurité doit tenir compte de la diversité des situations des territoires et s'appuyer sur les spécificités de leurs ressources

propres. Même si le terme de *territorialisation des politiques de sécurité* s'est propagé dans l'administration française, les services de police et de gendarmerie ou l'institution judiciaire demeurent encore largement organisés selon leurs logiques propres sans forte articulation avec le contexte et les ressources locales. Plus largement, il nous paraît nécessaire de *définir les niveaux territoriaux d'intervention* selon les besoins de la situation et en fonction de la valeur ajoutée apportée par chaque échelon d'intervention. Ainsi, nous savons combien nombre de problèmes de sécurité quotidienne sont mieux résolus à l'échelon local. Dans ce contexte, il est nécessaire que les services publics étatiques développent leurs modalités d'action à cette échelle : l'action locale des acteurs nationaux demeure encore trop marginale. La police de proximité a été mise de côté, la justice de proximité reste trop anecdotique. Il nous paraît indispensable pour la police comme pour le ministère public de *distinguer les orientations devant être définies localement de celles devant faire l'objet d'une politique nationale*. La sécurité recouvre des champs très variés, nous l'avons souligné. Une grande partie de l'action de la police – action préventive comme répressive – de même que la politique d'action publique du parquet peut être définie par les responsables locaux, en concertation et en utilisant les instances de partenariat existantes. Il s'agit là d'un gage de pertinence. Ces politiques locales ne peuvent se limiter aux seuls enjeux visibles de la sécurité locale. La lutte contre les atteintes à l'environnement, contre la corruption locale ou contre le travail clandestin doivent faire l'objet de diagnostics locaux correspondant aux réalités du territoire aussi sérieux et aboutis que dans le domaine de la délinquance « de rue ». D'autres thèmes gagnent certainement à être abordés à l'échelle nationale, et souvent européenne ou internationale, telle la lutte contre le blanchiment ou le terrorisme. Cependant, la ligne de partage entre ces échelons territoriaux ne paraît pas relever d'une distinction exclusivement thématique. Il s'agit bien plus de savoir à quel échelon leur examen est le plus pertinent – et pour quelle valeur ajoutée. Au-delà de la définition des orientations de politique publique, les *modalités d'intervention* doivent également se déployer sur une base territoriale pertinente et permettre un plus large décloisonnement entre les intervenants. La création de plates-formes de prise en charge et de suivi des personnes placées sous main de justice, à tous les stades de la procédure favoriserait par exemple la réactivité et la qualité du suivi. La bonne articulation entre les différents acteurs amenés à jouer un rôle dans le contrôle et l'accompagnement d'une personne suspectée ou condamnée est souvent rendue difficile en raison de la prégnance des objectifs et méthodes de travail propres à chaque service – institutions étatiques, associations, services des collectivités locales etc... Inciter les services publics fortement marqués par leur centralité à s'organiser pour partie à l'échelle locale faciliterait la coordination et la cohérence qui ne se décrètent pas d' « en-haut ».

Il nous apparaît aujourd'hui que la situation des acteurs contribuant à une titre ou un autre à la sécurité s'est fortement dégradée : de récentes études ont montré que si les forces de l'ordre ont pu bénéficier dans un premier temps d'augmentations budgétaires et en ressources humaines conséquentes, celles-ci ont été ensuite réduites ou réparties de façon inéquitable ; l'institution judiciaire pénale comme civile est engorgée à tel point que toute réforme sérieuse se heurte systématiquement à la question des moyens ; il faut aussi souligner combien les missions des éducateurs et travailleurs sociaux de différents statuts –

au premier rang desquels ceux qui interviennent directement dans le champ judiciaire : personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation – ont été dévalorisées et critiquées. Tous ces déséquilibres se sont évidemment inscrits dans le mouvement général d'hyper-pénalisation et ont conduit à renforcer les missions de contrôle au service de la répression au détriment des missions d'accompagnement. La remise en cause permanente de ces professions à la charnière du social et du judiciaire n'a pas favorisé une sereine discussion sur les besoins et modalités d'évolution de ces métiers. Pourtant, les études existantes à l'étranger comme en France, de même que les constats faits par les professionnels, montrent combien la notion d'accompagnement des personnes en difficulté ou ayant eu affaire à la justice est au centre de la réussite de l'insertion et de la prévention de la délinquance et de la récidive. Il est donc plus que temps de mettre l'accent sur ces publics dans le besoin, de suivre et de soutenir parfois jour après jour les étapes de leur réinsertion. L'impact préventif de ces actions denses, de présence et de proximité éducative a été démontré y compris dans des contextes extrêmement difficiles comme ceux des gangs de rue nord-américains. L'avalanche d'injonctions, de directives et de législations, couplée à la limitation des moyens et à la mise en cause personnelle des professionnels des différents corps intervenant en sécurité a entraîné tantôt une « sur-adaptation » néfaste, tantôt une certaine démobilitation. Dans les deux cas, il faut ramener les acteurs de la sécurité à leur place, garantir le respect de leur éthique et de leur déontologie et - pour la justice - l'indépendance de l'institution.

Ce constat – qui n'est qu'un parmi d'autres, nous ne visons pas ici à l'exhaustivité – nous conduit à penser que si des moyens humains et financiers, ainsi que des outils professionnels plus performants doivent être mis à la disposition des différents services, il est également indispensable de *définir clairement leurs missions*. Les « priorités » ne peuvent plus être ébauchées par dizaines ni se succéder au gré des besoins de la communication politique des ministres. La *dépénalisation de certains contentieux* paraît inévitable et souhaitable. Il le faut bien sûr pour tenir compte de la réalité des moyens dont dispose le système judiciaire – quand bien même un accroissement est indispensable, il est illusoire de penser qu'à brève échéance, il permettrait à la fois de vider les stocks abyssaux et de traiter les flux. Cette nécessaire dépénalisation correspond aussi à un enjeu philosophique : le changement de statut symbolique de l'interdit – qui ne saurait se résumer à la pénalité – repose sur le constat d'une évolution de la société et sur la nécessité d'en tirer les conséquences. De nombreux comportements peuvent être sanctionnés ou condamnés autrement que par le recours à la voie pénale. Dans ce contexte, la dépénalisation de l'usage de produits stupéfiants s'impose. Elle répondra également à une logique de santé publique en permettant de lancer de solides actions de prévention à destination des populations à risque. La question de la déjudiciarisation de certains délits routiers mérite également d'être posée, non parce que la société serait plus tolérante à leur égard, mais parce que la réponse répressive paraît avoir atteint ses limites. Ces choix – d'autres peuvent être imaginés – permettront de porter une meilleure attention à la prévention et la répression des faits affectant directement les citoyens – comme les violences et les vols – et de ceux qui sont moins visibles mais sapent gravement notre contrat social – comme la corruption et les différentes formes de délinquance économique. La lutte contre les différentes formes de violence mérite

aujourd'hui une attention plus fine. Il ne s'agit pas d'alimenter aveuglément la « machine pénale », mais de disposer de grilles d'analyse détaillées mieux adaptées à la diversité des situations. Les outils nécessaires pour prévenir et lutter contre les « violences » ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit du vol à l'arraché d'un téléphone portable par un inconnu, des coups portés par un conjoint au sein d'un couple, des coups portés par un parent sur son enfant, des brimades subies par un jeune au collège etc... La qualification pénale uniformise des réalités diverses qui requièrent des réponses pertinentes. Par exemple, tous les acteurs de terrain savent combien les violences conjugales peuvent s'inscrire dans une longue période sans que la victime ne renonce à la cohabitation. L'accompagnement social et éducatif, tout comme la sanction pénale doivent tenir compte de chaque spécificité. Si certaines orientations de politique publique peuvent aisément être prises au niveau national dans le domaine des violences ; dans d'autres cas, certaines directives devront être élaborées distinctement dans chaque territoire. Ainsi, certaines formes de violence à l'école dépendent très largement du contexte de l'établissement scolaire. Ces mêmes analyses s'appliquent aux vols dont une écrasante majorité n'est pas résolue par le travail d'enquête pénale.

La remise à flot de la politique de sécurité et des acteurs chargés de sa mise en œuvre nous paraît ne pouvoir s'inscrire que dans une *perspective de long terme – au moins dix ans –* assise sur un consensus politique large portant sur les éléments de méthode : politique fondée sur les connaissances, orientée vers la résolution des problèmes, territorialisée, locale et impliquant une définition claire de la mission attribuée aux différents acteurs. Un accord sur ces éléments de méthode n'implique nullement un accord sur les valeurs et objectifs politiques. Nous avons souligné en introduction que la sécurité ne nous paraissait pas pouvoir être réduite à la seule absence de faits délictueux, mais devait se soucier de la *qualité du « vivre ensemble » et de la cohésion sociale*. Au-delà, il nous semble que l'*humanisme* doit demeurer au cœur de toute conception et action en matière de sécurité. Le caractère unique de tout être humain, de son parcours et de sa capacité à évoluer doit être rappelé. Loin de condamner à l'inaction, comme l'air du temps voudrait parfois le faire croire, cette singularité constitue une ressource précieuse pour permettre la réinsertion d'une personne au sein de la collectivité. La solidarité inhérente à ce positionnement englobe autant la personne victime de l'insécurité. Des progrès ont été faits en matière d'indemnisation financière, d'autres sont à poursuivre pour favoriser la réinsertion de la personne ayant été victime d'un crime ou d'un délit dans le cours normal de la vie. Il faut cesser de dresser « la victime » contre « l'auteur », non parce que leur situation serait identique – pendant un procès, il est clair que l'un doit répondre de ses actes et l'autre doit bénéficier d'une réparation. Mais, au sein de la collectivité, particulièrement en ce qui concerne les jeunes – mineurs et jeunes majeurs – il est fréquent de subir et de faire subir à la fois la violence ou tout autre comportement délictueux. La dimension humaine de l'action dans ce domaine se traduit tout autant dans ses potentialités que dans ses limites. Il n'est pas responsable de propager le fantasme d'une société sans délinquance ni criminalité. Dans ce contexte, si l'on ne peut que soutenir l'expérimentation et la recherche de nouvelles méthodes, on doit refuser la mécanisation et l'automatisation des réponses telles qu'elles ont été générées par la « *politique du chiffre* ».

La sécurité a trop longtemps été présentée sous le seul angle des *menaces* et des *risques* quand de nombreuses *solutions* existent. Plusieurs pays en proie à des niveaux de violence bien plus élevés qu'en France l'ont démontré ; de nombreuses villes et collectivités locales françaises ont également acquis un savoir-faire dont il est dommage de se priver. La diffusion de leurs enseignements et de leurs idées a été entravée par une utilisation profondément électoraliste du thème. C'est avec cette perspective que nous devons rompre, avec l'exaltation de la peur qui a conduit à créer un ordre répressif surmultiplié et stérile. Contre l'escroquerie démagogique dont est victime le pays depuis une dizaine d'années, il nous faut promouvoir une appréhension sereine et pragmatique des questions, forte des acquis accumulés et des innovations mises en œuvre, dans un contexte de liberté et de respect des droits fondamentaux.

Par ce travail, nous avons souhaité contribuer à l'analyse des erreurs à ne pas répéter. Il nous semble nécessaire d'éviter de poursuivre cette course en avant qui accumule les annonces, les lois, les dispositifs. Dans un contexte de compétition électorale, le risque est grand pour chaque candidat de vouloir à tout prix présenter de nouvelles « mesures ». Il nous semble crucial d'envisager toute réforme des politiques publiques de sécurité comme une refonte d'ensemble selon un calendrier à dix ans qui ne renvoie pas les décisions les plus difficiles à plus tard, mais programme les différentes étapes de la discussion, de l'adoption, de la mise en œuvre et de l'évaluation année après année. Nous espérons que cette conclusion constituera plutôt un point de départ qu'un aboutissement et une base utile de réflexion pour se projeter dans l'avenir.

ANNEXE 1

Tableau des lois adoptées depuis 2002 dans le domaine de la sécurité, y compris de la justice pénale

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité liés à l'adoption de la loi	Critiques
Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002	Tutelle du ministère de l'intérieur sur la gendarmerie nationale Création des GIR et des CLSPD Fusion des fichiers STIC et JUDEX dans le fichier ARIANE		Il semble que la création des GIR n'ait nullement été suivie d'une évaluation. Leur plus-value est très variable d'un département à l'autre. Près de 10 ans après le vote de la Loi, le fichier Ariane n'est toujours pas opérationnel. Loi votée selon la procédure d'urgence

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (dite PERBEN 1)	<p>Création des juges de proximité</p> <p>Extension du domaine de la comparution immédiate</p> <p>Création des CEF pour les mineurs</p> <p>Création de la comparution à délai rapproché pour les mineurs</p> <p>Création de « sanctions éducatives » pour les mineurs</p> <p>Création de nouvelles places de prison</p> <p>Extension de la composition pénale</p> <p>Création du référé détention</p> <p>Extension du recours au juge unique</p>		<p>En 2011, les juges de proximité ne peuvent presque plus travailler faute de crédits suffisants pour payer leurs vacations.</p> <p>Les domaines de compétence des juges de proximité ont déjà évolué depuis le vote de la loi (plus de jugement des contraventions de 5^{ème} classe notamment).</p>
Loi du 3 février 2003 sur la conduite sous l'influence de substances ou de plantes classées comme stupéfiants	Création de l'infraction de conduite sous l'influence de stupéfiants		

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi du 3 février 2003 sur l'aggravation des peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe	Création, pour de nombreuses infractions, de la circonstance aggravante de racisme, antisémitisme ou de xénophobie		
Loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003	<p>Extension des possibilités de contrôle d'identité et de fouilles de véhicules</p> <p>Extension des fichiers de police et du FNAEG</p> <p>Créations de nombreux délits : racolage passif, mendicité, rassemblements dans les halls d'immeubles, squat, occupation illicite du terrain d'autrui, outrage public au drapeau ou à l'hymne national.</p>		<p>Difficultés à qualifier le délit de rassemblement dans les halls d'immeubles</p> <p>Aggravation des phénomènes de prostitution à cause du racolage : difficulté pour les associations à intervenir auprès des prostituées.</p> <p>Criminalisation des gens du voyage et globalement de la pauvreté</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (loi dite « Perben 2 » du 9 mars 2004)	<p>Augmentation des possibilités de détention provisoire</p> <p>Dispositions sur la criminalité organisée</p> <p>Instauration du plaider-coupable</p> <p>Création du FIJAIS</p>		<p>Le FIJAIS, dont l'utilité n'a jamais été évaluée, n'est d'AUCUN intérêt en termes d'enquête. Il n'est d'ailleurs jamais consulté ou presque</p> <p>La création de la garde à vue sans avocat en matière de criminalité organisée est contraire à la CEDH.</p>
Loi relative au traitement de la récidive des infractions pénales du 12 décembre 2005	<p>Création du placement sous surveillance électronique mobile</p> <p>Aggravation des sanctions encourues en cas de violences et de récidive</p> <p>Limitation des libérations conditionnelles, des SME, des réductions de peines pour les récidivistes...</p> <p>Incitations fortes à incarcérer à l'audience certains types de délinquants sexuels ou violents récidivistes</p> <p>Extension du FIJAIS</p>	Affaire Nelly Crémel, le 2 juin 2005	<p>Refus lors des débats parlementaires de la création d'un observatoire de la récidive. En lieu et place, le garde des Sceaux a institué une « commission d'analyse et de suivi de la récidive » dans laquelle il a refusé que figurent des chercheurs. Faute de moyens, cette commission a rendu son premier rapport le 28 juin 2007, avec 18 mois de retard</p> <p>Aucun bilan de la loi Guigou de 1998, restée largement inappliquée faute de moyens (suivi socio-judiciaire notamment).</p> <p>Les derniers décrets d'application de cette loi ne seront publiés qu'en 2009</p>

Loi	Principales dispositions	Eléments d'actualité	Critiques
Loi relative à la lutte contre le terrorisme du 23 janvier 2006	<p>Généralisation des possibilités de vidéosurveillance</p> <p>Obligation aux fournisseurs d'accès sur Internet de conserver toutes les données pendant un an</p> <p>Gardes à vue de 6 jours dans certains cas en matière de terrorisme.</p>		La garde à vue, en ce qu'elle ne prévoit pas la présence de l'avocat, n'est conforme ni à la constitution ni à la convention européenne des droits de l'Homme.
Loi du 4 avril 2006 sur la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs	<p>Les violences conjugales deviennent une circonstance aggravante, y compris lorsqu'elles sont commises sur les anciens conjoints, concubins ou pacsés</p> <p>L'éviction du conjoint violent peut être prononcée dans le cadre du sursis avec mise à l'épreuve et du contrôle judiciaire</p> <p>Pénalisation du fait de priver son conjoint de ses papiers d'identité ou de son titre de séjour</p>		

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 et décret du 6 septembre 2006	Contrat de responsabilité parentale avec suspension des allocations familiales pendant un an (en cas de troubles portés au fonctionnement d'un établissement ou d'absentéisme scolaire grave). Il dure six mois et rappelle aux parents leurs devoirs.		
Loi du 5 juillet 2006 sur la prévention des violences lors des manifestations sportives	Création de la dissolution par décret des associations de supporters violents ou racistes ; Approfondissement du régime de l'interdiction de stade		Rapport d'information parlementaire du 7 novembre 2007 : regrette qu'aucune dissolution n'ait jamais été décidée (« un choix très contestable »), et relève que les interdictions judiciaires et administratives de stade ne concernent en tout que quelques centaines de personnes.

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale du 5 mars 2007	<p>Limitation des motifs de détention provisoire</p> <p>Limitation des plaintes avec CPC</p> <p>Collégialité de l'instruction, des pôles de l'instruction</p> <p>Enregistrement des interrogatoires criminels</p>	Affaire d'Outreau.	<p>La collégialité de l'instruction a été, depuis, reportée à plusieurs reprises.</p> <p>2010 : proposition de supprimer le juge d'instruction. Erratisme de la stratégie en matière pénale.</p>
Loi relative à la prévention de la délinquance du 5 mars 2007	<p>Renforcement du pouvoir des maires (rappels à l'ordre, conseil pour les droits et devoirs des familles, accompagnement parental...)</p> <p>Introduction de la notion de « secret partagé » pour les travailleurs sociaux</p> <p>Durcissement des sanctions contre les mineurs</p> <p>Infraction de guet-apens et d'embuscade contre les policiers</p> <p>Signalement des absences par le chef d'établissement</p>	Réponse aux émeutes de novembre 2005	<p>Les fameux conseils pour les droits et devoirs des familles : en quatre ans, quatre ont été créés en France (Castres et Nice) : la LOPPSI 2 rendra cette création obligatoire dans les villes moyennes.</p> <p>Les chefs d'établissement ne signalent pas les absences</p> <p>Avis du 12 mars 2009 du Conseil national des villes : « absence quasi systématique de mise en œuvre de cette loi »</p>

Loi	Principales dispositions	Eléments d'actualité	Critiques
Loi relative à la récidive du 10 août 2007	<p>Instauration de « peines planchers » pour les récidivistes</p> <p>Procédure de présentation immédiate pour les mineurs</p> <p>Limitation de l'excuse de minorité</p>		<p>Focalisation sur l'état de récidive et non sur la gravité des faits</p> <p>Rapport d'information Caresche / Geoffroy, qui montre la disparité d'application des peines planchers</p> <p>Le 15 août 2010, l'affaire du petit Enis conduit le président de la République à annoncer le vote d'une autre loi sur la récidive, mois de deux semaines après le vote de celle-ci.</p>
<p>Loi relative à la rétention de sûreté et à l'irresponsabilité pénale du 25 février 2008</p> <p>Décret d'application du 16 avril 2008 (sur l'irresponsabilité)</p> <p>Décret d'application du 5 novembre 2008 (sur la rétention de sûreté)</p>	<p>Instauration d'une procédure de jugement des irresponsables</p> <p>Création de la surveillance de sûreté et de la rétention de sûreté</p>	<p>S'agissant de la rétention de sûreté, affaire du petit Enis violé par Francis Evrard le 15 août 2007</p> <p>S'agissant du jugement des irresponsables, affaire des meurtres de l'hôpital psychiatrique de Pau</p>	<p>Censure le 21 février 2008 par le Conseil constitutionnel de l'application de la loi aux procédures en cours : la rétention de sûreté ne s'appliquera donc qu'aux faits commis après la promulgation de la loi.</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi relative au renforcement des mesures de prévention et de protection des personnes contre les chiens dangereux du 20 juin 2008	Répression accrue des manquements aux obligations de détention des chiens dangereux Interdiction de détention des chiens de première catégorie nés après le 7 janvier 2000	Justification de la loi sur le site internet de l'UMP : « suite aux accidents dramatiques qui se sont produits ces derniers mois... »	
Loi du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet (dite Loi HADOPI), puis la loi du 24 octobre 2009 (HADOPI 2).	C'est le juge judiciaire, avec possibilité de recourir à des procédures simplifiées, qui doit ordonner la coupure du réseau		Le cœur du dispositif (la « riposte graduée ») a été invalidé par le conseil constitutionnel dans sa décision du 10 juin 2009 La procédure qui résulte de la loi ne fonctionne pas Si elle fonctionnait, elle serait de nature à complètement engorger la justice
Décret du 20 juin 2009, dit « anti-cagoules »	Contravention de cinquième classe que de dissimuler son visage aux abords d'une manifestation publique afin de ne pas être identifié.	Michèle Alliot-Marie avait annoncé ce décret à la suite des débordements constatés en marge du sommet de l'OTAN à Strasbourg en avril 2009	Inapplicable. Même le syndicat de policiers <i>Synergie</i> l'affirme : « <i>il sera quasiment impossible d'aller chercher les gens cagoulés au cœur d'une manifestation</i> »

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi pénitentiaire du 24 novembre 2009	<p>Réaffirmation du principe de l'encellulement individuel (avec moratoire de cinq ans...)</p> <p>Affirmation de l'enfermement comme mesure ultime</p> <p>Aménagements de peines pour les peines inférieures à deux ans, sauf pour les récidivistes (contre un auparavant).</p> <p>Adoption de droits pour les personnes détenues (consultation des détenus sur les activités en détention, accès au téléphone pour les condamnés, obligation d'activité, embryon d'un contrat de travail, abandon des fouilles systématiques, exercice des droits civiques et sociaux en prison : possibilité d'être domicilié dans l'établissement pénitentiaire).</p> <p>SEFIP (surveillance électronique fin de peine...).</p> <p>Généralisation du Parcours d'Exécution de Peine (PEP), et son corollaire,</p>		<p>L'urgence est déclarée sur cette loi le 20 février 2009</p> <p>Au 10 novembre 2010, sur une vingtaine de décrets d'application, seuls cinq étaient parus</p> <p>Incohérence : on limite le rôle de l'enfermement que par ailleurs on valorise, on permet des aménagements de peines en demandant par ailleurs aux juges de condamner toujours plus durement</p>

	<p>les régimes différenciés</p> <p>Aménagement du régime de l'isolement</p> <p>Création de la « réserve civile pénitentiaire ». L'AP devient la « troisième force de sécurité du pays »</p> <p>Création d'un nouveau contrôle judiciaire : l'assignation à résidence avec placement sous surveillance électronique</p>		
Loi du 26 janvier 2010 sur l'inceste	<p>Affirmation de la spécificité de l'inceste parmi les viols.</p> <p>Aucune évolution juridique.</p> <p>Loi « à droit constant »</p>		<p>Il s'agit uniquement d'un changement de terminologie. Rien n'est changé dans les faits. On remplace juste « viol » par « inceste ».</p> <p>Problèmes considérables posés en juridiction : les procureurs ont dû, pour toutes les affaires en cours, requérir que les juges d'instruction modifient les mises en examen. Grosses pertes de temps pour un gain juridique nul.</p> <p>La disposition sera invalidée par le Conseil constitutionnel, notamment parce que la notion de « famille » n'est juridiquement pas assez précise.</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Abandonné – Projet de loi du 1 ^{er} mars 2010 sur la réforme de la procédure pénale	<p>Mesure emblématique : suppression du juge d'instruction.</p> <p>Réfection complète du CPP.</p>		<p>Projet visant à supprimer un juge indépendant au profit d'un parquet dépendant</p> <p>Projet abandonné quelques semaines à peine après sa présentation (le Président estimant qu'il s'agissait d'un « monument »)</p>
Loi relative au renforcement de la lutte contre les violences de groupe du 2 mars 2010	<p>Création d'une infraction : appartenir « en connaissance de cause » à une bande... Puni d'un an d'emprisonnement</p> <p>Aggravation des peines pour plusieurs infractions lorsque l'auteur dissimulait volontairement son visage</p> <p>Accroissement de la vidéosurveillance</p> <p>Possibilité de créer des polices d'agglomération.</p>	<p>Affaire du Lycée de Gagny, 11 mars 2009</p> <p>Divulgateion le 15 mars suivant d'une « étude confidentielle » du ministère de l'Intérieur qui dénombre 222 bandes violentes sur les territoire national, comportant 47% de mineurs, 2500 membres permanents et 2500 membres intermittents...</p>	<p>Cette infraction n'a presque jamais été appliquée</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
<p>Loi du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle</p>	<p>Extention de la surveillance de sûreté, possible après l'échec d'une surveillance judiciaire</p> <p>Subordination du placement en rétention à la proposition de soins pendant la peine</p> <p>La rétention de sûreté est possible directement à la sortie de prison (et pas seulement en cas d'échec d'une surveillance de sûreté)</p> <p>Abaissement de la surveillance judiciaire aux peines supérieures à 7 ans (10 ans auparavant)</p> <p>Création d'une « répertoire des données à caractères personnel collectées dans le cadre des procédures judiciaires »</p> <p>Notion de « castration chimique »</p> <p>Nouveau renforcement du FIJAIS</p>	<p>Affaire de Milly la Forêt (assassinat de Marie-Christine Hodeau), fin septembre 2009, qui va enrichir le projet initial de nombreux articles</p> <p>Urgence déclarée sur ce texte le 22 octobre 2009, soit un an après son dépôt (lien avec le fait-divers exposé ci-dessus...)</p>	<p>Loi initialement fondée sur la volonté de contourner la décision du Conseil Constitutionnel sur la rétention de sûreté, sur la base du « rapport Lamanda » du 30 mai 2008 que le Chef de l'Etat avait commandé peu après cette décision</p> <p>Ineffectivité de la loi : Au 10 mars 2010, il n'y a avait en France qu'une seule personne en surveillance de sûreté, et aucune en rétention de sûreté.</p> <p>Extension de ces mesures alors qu'aucune étude n'a été réalisée à leur sujet (et pour cause, elles ne concernent personne)</p> <p>Effet classique : on institue la rétention de sûreté avec des conditions draconiennes et on relâche après progressivement les garanties.</p> <p>Les décrets d'application, envisagés au quatrième trimestre 2010, ne sont pas parus (ceux relatifs à l'article 706-56-2 et 719-1-...)</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi relative aux violences faites spécifiquement aux femmes du 9 juillet 2010	<p>Introduction des violences psychologiques</p> <p>Création de « l'ordonnance de protection », prise avant le divorce en cas de violences</p> <p>Bracelet électronique pour maris violents.</p>	<p>Déclaration de Nadine Morano dans le Figaro le 24 février 2010 : « la loi aurait pu permettre d'éviter la mort de la mère d'Ibrahima », (en référence à un fait-divers survenu à Fontenay sous Bois le 15 février 2010).</p>	<p>Grande difficulté à démontrer les violences psychologiques. Leur punition était déjà possible</p>
Décret du 21 juillet 2010	<p>Outrage privé au drapeau national : contravention de cinquième classe</p>	<p>Mars 2010 : un quotidien publie la photographie d'un artiste s'essuyant les fesses avec un drapeau</p>	<p>En six mois : une seule condamnation.</p>
Loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public	<p>Création d'un délit d'instigation à dissimuler son visage</p> <p>Création d'une contravention de dissimulation du visage dans l'espace public</p>	<p>Une étude de la DCRI d'août 2009, opportunément rendue publique, démontre qu'il y a 367 porteuses de <i>burqas</i> en France</p>	<p>Loi qui s'intègre dans une pure stratégie de stigmatisation des musulmans</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
LOPPSI 2 du 14 mars 2011	<p>Extension du fichage</p> <p>Extension de la « vidéo-protection »</p> <p>Extension des activités de sécurité privée</p> <p>Possibilité pour le préfet d'exiger le départ des campements de gens du voyage...</p> <p>Extension des peines planchers</p> <p>Accroissement de la peine de sûreté en cas de meurtre d'un policier</p> <p>Extension de la surveillance judiciaire</p> <p>Extension des pouvoirs des policiers municipaux</p> <p>La vente à la sauvette devient un délit</p> <p>Couvre feu pour les mineurs</p> <p>Création du délit de distribution d'argent à des fins publicitaires sur la voie publique</p>	<p>Période de sûreté à 30 ans pour les meurtres de policiers : découle de l'affaire du casino d'Uriage</p> <p>Délit de distribution d'argent sur la voie publique : découle de l'affaire « Mailorama » de novembre 2009</p> <p>Mesure contre les gens du voyage : découle de l'attaque de la gendarmerie de Saint Aignan le 18 juillet 2010.</p>	<p>Plus grosse censure du Conseil constitutionnel depuis son existence : 13 dispositions.</p>

Loi	Principales dispositions	Éléments d'actualité	Critiques
Loi du 14 avril 2011 sur la réforme de la garde à vue	<p>Présence de l'avocat pendant les interrogatoires de garde à vue</p> <p>Limitation des possibilités de placer en garde à vue</p>	Loi dont l'adoption a été rendue obligatoire par une décision du conseil constitutionnel à la suite de la généralisation depuis 2002 de la garde à vue...	
En cours – projet de loi sur les « jurés citoyens » et sur la justice des mineurs	<p>Introduction de deux jurés citoyens dans certaines affaires correctionnelles, en plus des trois juges professionnels ;</p> <p>Réforme de la justice des mineurs : passage des récidivistes devant le tribunal correctionnel ;</p> <p>Modification de la procédure devant la Cour d'assises (amoindrissement du nombre de jurés notamment).</p>	Proposé par le président de la République lors de son intervention télévisée du 16 novembre 2010, après qu'il eut rappelé que les violences demeuraient en hausse, et que la justice ne doit plus être rendue « au nom du peuple », mais « par le peuple »	
En cours – projet de loi sur la répartition des compétences	<p>Suppression de la juridiction de proximité et rattachement des juges de proximité aux tribunaux de grande instance (objectif : qu'ils aillent en correctionnelle)</p> <p>Généralisation des</p>		Erratisme : on supprime une juridiction créée il y a moins de 10 ans. Les juges de proximité ne sont plus payés.

	procédures simplifiées (CRPC, ordonnances pénales) Création d'un pôle génocide et d'un pôle catastrophes naturelles		
--	--	--	--

ANNEXE 2

Lexique et acronymes

ACSé : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances

AGRASC : agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisi et confisqués

CLS : contrat local de sécurité

CLSPD - CISP : Conseil local (ou intercommunal) de sécurité et de prévention de la délinquance

CUCS : contrat urbain de cohésion sociale

Enquêtes de victimisation : *L'enquête de victimisation désigne une technique assez simple dans son principe : interroger des gens, échantillonnés de façon à représenter la population d'un pays, d'une région, d'une ville, sur les infractions dont ils ont été victimes (Zaubermann Renée, CNRS, CESDIP). L'enquête de victimisation est un sondage qui peut être mené soit par téléphone, soit en entretiens individuels. Les personnes sont interrogées sur les faits dont elles disent avoir été victimes indépendamment d'un éventuel dépôt de plainte ou signalement de ces faits à une autorité.*

Enquêtes « auto-déclarées » : *« Dans les enquêtes auto-déclarées, les participants sont invités à indiquer dans l'anonymat les infractions dont ils sont les auteurs. [Elles permettent] d'avoir des indications directes sur les comportements délinquants (modes opératoires des délits, taille des groupes, versatilité des délits commis par un même auteur, risque de se faire prendre par la police, perception de la sanction...) ». (ROCHE Sebastian, CNRS, PACTE, Institut d'études politiques de Grenoble).*

OFDT : Observatoire français des drogues et toxicomanies

ONDRP : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales

Taux d'élucidation : Le taux d'élucidation est le rapport entre le nombre de faits élucidés dans l'année par les services de police et de gendarmerie, (quelle que soit l'année de leur constatation) et celui des faits constatés la même année. Ce taux pourrait donc être supérieur

à 100 % (Institut National de la Statistique et des Études Économiques).

Présentation de Terra Nova

Terra Nova est un *think tank* progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes.

Née en 2008, Terra Nova se fixe trois objectifs prioritaires.

Elle veut contribuer à la rénovation intellectuelle et à la modernisation des idées progressistes. Pour cela, elle produit des rapports et des essais, issus de ses groupes de travail pluridisciplinaires, et orientés vers les propositions de politiques publiques.

Elle produit de l'expertise sur les politiques publiques. Pour cela, elle publie quotidiennement des notes d'actualité, signées de ses experts.

Plus généralement, Terra Nova souhaite contribuer à l'animation du débat démocratique, à la vie des idées, à la recherche et à l'amélioration des politiques publiques. Elle prend part au débat médiatique et organise des événements publics.

Pour atteindre ces objectifs, Terra Nova mobilise un réseau intellectuel large.

Son conseil d'orientation scientifique réunit 100 personnalités intellectuelles de l'espace progressiste français et européen.

Son cabinet d'experts fait travailler près de 1000 spécialistes issus du monde universitaire, de la fonction publique, de l'entreprise et du monde associatif.

Terra Nova s'intègre dans un réseau européen et international d'institutions progressistes. Ces partenariats permettent d'inscrire les travaux de Terra Nova dans une réflexion collective européenne et donnent accès aux politiques expérimentées hors de France.

Terra Nova, enfin, est un espace collectif et fédérateur. Elle constitue une plateforme ouverte à tous ceux qui cherchent un lieu pour travailler sur le fond, au-delà des courants et des partis, au service des idées progressistes et du débat démocratique. Elle travaille pour le collectif sans prendre part aux enjeux de leadership. Sa production est publique et disponible sur son site : www.tnova.fr

Terra Nova - Déjà parus

Changer de politique de sécurité, Jean-Jacques Urvoas et Marie Nadel (Terra Nova, Contribution n°18, 2011)

Pour une République des services publics, Matine Lombard et Jean-Philippe Thiellay, (Terra Nova, Contribution n°17, 2011)

2012-2017 : Renforcer la négociation collective et la démocratie sociale, Henri Rouilleault, (Terra Nova, Contribution n°15, 2011)

Ecole 2012 : Faire réussir tous les élèves, François Dubet et Ismaël Ferhat (Terra Nova, Contribution n°14, 2011)

Pour une mobilité durable, Diane Szytkier, (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°13, 2011)

Faire réussir nos étudiants, faire progresser la France, propositions pour un sursaut vers la société de la connaissance, par Yves Lichtenberger et Alexandre Aïdara (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°12, 2011)

Coopération internationale : éléments d'une politique progressiste, par Anne Mingasson (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°11, 2011)

Politique familiale : d'une stratégie de réparation à une stratégie d'investissement social, par Guillaume Macher (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°10, 2011)

D'un capitalisme financier global à une régulation financière systémique, par Laurence Scialom et Christophe Scalbert (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°9, 2011)

Maîtriser l'énergie : un projet énergétique pour une société responsable et innovante, par Alain Grandjean (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°8, 2011)

Les défis du care : renforcer les solidarités, par Gilles Séraphin, rapporteur du groupe, préface de Marc-Olivier Padis, directeur éditorial de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, Contribution n°7, 2011)

L'accès au logement : une exigence citoyenne, un choix politique, par Denis Burckel, rapporteur du groupe (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°6, 2011)

L'implication des hommes, nouveau levier dans la lutte pour l'égalité des sexes, par Emmanuel Borde, Dalibor Frioux, François Fatoux, Céline Mas, Elodie Servant, rapporteurs du groupe de travail

(Terra Nova, Projet 2012, contribution n°5, 2011)

Les politiques de lutte contre la pauvreté : l'assistanat n'est pas le sujet, par Marc-Olivier Padis et le pôle « Affaires sociales » de Terra Nova (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°4, 2011)

Pour une prise en charge pérenne et solidaire du risque dépendance, par Luc Broussy (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°3, 2011)

L'avenir de la décentralisation, par Victor Broyelle et Yves Colmou, président du groupe de travail et Karine Martin, rapporteure (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°2, 2011)

Gauche : quelle majorité électorale pour 2012 ?, par Olivier Ferrand, Bruno Jeanbart, présidents du groupe de travail, et Romain Prudent, rapporteur (Terra Nova, Projet 2012, contribution n°1, 2011)

La justice, un pouvoir de la démocratie, par Daniel Ludet et Dominique Rousseau, président du groupe de travail, et Hélène Davo et Sonya Djemni-Wagner, rapporteures (Terra Nova, 2010)

Pour une réforme progressiste des retraites, par Olivier Ferrand et Fabrice Lenseigne (Terra Nova, 2010)

Accès à la parenté : assistance médicale à la procréation et adoption, par Geneviève Delaisi de Parseval et Valérie Depadt-Sebag (Terra Nova, 2010)

L'Etat Pyromane, ouvrage collectif sous la direction d'Olivier Ferrand (Terra Nova, Delavilla, 2010)

L'Europe contre l'Europe, par Olivier Ferrand, président de Terra Nova (Hachette Littératures/Terra Nova, 2009)

Pour une primaire à la française, par Olivier Duhamel et Olivier Ferrand (Terra Nova, 2008)