

Chapitre I

LA CONSTRUCTION DE NOUVELLES POLITIQUES DE SÉCURITÉ

LA CONSTRUCTION D'UNE POLITIQUE « RÉPUBLICAINE » DE SÉCURITÉ ?

Martine Kaluszynski
Chargée de recherche au CNRS, Cerat-IEP de Grenoble

Comment la République et particulièrement la troisième République a mis à l'honneur les deux aspects, apparemment contradictoires, mais profondément complémentaires, que sont la prévention et la répression comme choix et logiques d'une philosophie et politique pénale républicaines? La prévention, élément original, émergeant dans les discours et pratiques, sera indissociable d'une répression solidifiée, musclée, déployée à travers la législation et les politiques.

Comment se sont constitués les fondements et les logiques d'action autour de ces principes? Quels sont les moments, les passages, les événements qui ont contribué à construire la question aujourd'hui éminemment politique de la sécurité?

Notre hypothèse est que la prévention et la répression ont été particulièrement investies en cette période de la troisième République et que réciproquement, au miroir de sa politique pénale fondée sur la prévention et la répression, la République se dévoile, dans ses principes et son action, plus complexe et originale qu'on ne pouvait l'imaginer.

La République va développer des combinaisons, des conceptions, des pratiques mal connues et révéler ici ses fragilités, ses limites ou son inventivité dans sa gestion du maintien de l'ordre sous toutes ses formes, inaugurant une politique « contractuelle », démontrant que les problèmes publics sont l'objet d'une véritable « cogestion » entre acteurs publics et privés.

Dans plusieurs champs, notamment la protection des mineurs et le champ pénal, on observe des formules très complexes de coopération entre privé et public.

Les débats du XIX^e siècle ont fixé un modèle de contrôle de la criminalité resté globalement celui de notre période. Les législateurs ou les responsables politiques n'imaginent pas grand-chose de nouveau, hors stock de réflexions produites par cette

époque-là. Nous sommes les héritiers de l'idée et du mode de régulation générés par cette troisième République naissante, surtout sur le plan législatif¹.

Économiquement, socialement, culturellement, cette période de la troisième République est dense. La croissance industrielle et l'urbanisation ont bouleversé les modes d'existence. Au pouvoir la jeune troisième République prône des valeurs d'ordre, de stabilité et de mise au travail, et a la volonté de tout mettre en œuvre afin de les faire respecter. La connaissance devient une nécessité pour fonder l'action. C'est dans ce contexte que vont apparaître des savoirs qui vont épauler la décision politique dans la mesure où ils donnent au pouvoir les moyens, l'illusion de connaître ou de comprendre. Ces savoirs fondent le politique, requalifiant le champ des compétences de l'État. Dès lors, les enjeux sont ceux d'une refonte de la légitimité politique à partir de la compétence. Premier savoir décisif dans le domaine du crime: les statistiques judiciaires². Chiffrée, mesurée, la criminalité semble cernée. Très rapidement, les analyses statistiques vont faire ressortir deux points: une criminalité et une récidive en hausse. Ces constats vont inquiéter, mais aussi faire réfléchir et servir de point d'appui aux mesures destinées à résoudre ce que l'on considère déjà comme un fléau social.

Il va falloir dans un premier temps durcir une politique de répression qui n'a pas atteint pleinement son but, et dans un second temps rechercher de nouvelles solutions qui viendraient compléter, améliorer l'appareil ainsi aménagé. C'est dans ce contexte qu'on aura recours à la prévention, c'est-à-dire comment anticiper toutes les figures possibles d'irruption du danger, avec l'objectif d'empêcher l'émergence d'un événement indésirable. Prévenir, prévoir nécessitent un savoir, se basant sur une argumentation solide, scientifique, rationnelle qui seule justifiera l'intervention, l'ac-

-
1. Notre texte reprend de nombreux éléments tirés de différents de nos articles, entre autres:
 - M.Kaluszynski, « L'émergence de la notion de prévention en France à la fin du XIX^e siècle », *Annales de vaucresson*, 1/1986, n° 24, p. 129-143.
 - M. Kaluszynski, « La société de patronage. Du pénitencier à la philanthropie. Du social au politique », *Archives de recherches sociales d'Aquitaine*, actes du colloque national autour du centenaire de la loi du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités et moralement abandonnés, numéro spécial 1989-1990, p. 41-54.
 - M. Kaluszynski (avec F. Tétard et S. Dupont-Bouchat), « Un objet: l'enfant en danger moral. Une expérience: la société de patronage », *Rapport de recherche*, Mire/CNRS, 1991.
 - M.Kaluszynski, « Enfance coupable et criminologie. Histoire d'une construction réciproque (1880-1914) », *Protéger l'enfant. Raison juridique, pratiques sociojudiciaires XIX^e-XX^e siècle*, Presses universitaires de Rennes, 1996, p. 107-121.
 - M. Kaluszynski, « Le criminel à la fin du XIX^e siècle: un paradoxe républicain », in A. Gueslin et D. Kalifa (dir.), *Les exclus en Europe, vers 1830-vers 1930*, Les Éditions de l'Atelier, 1999, p. 253-266.
 2. L'apparition des premières statistiques judiciaires date de 1825-1826. Elles sont publiées par la direction des statistiques du ministère de la Justice. Dans les années 1880, 50 ans après leur première parution, leur pouvoir s'affirmera.
 - Cf. le Compte général de l'administration de la Justice criminelle en France pendant l'année 1880 et rapport relatif aux années 1826 à 1880 publié et commenté par M. Perrot et P. Robert, Slatkine, 1989.

tion préventive. C'est dans cette période qu'apparaît la criminologie dont un des caractères, une des revendications est la légitimité scientifique. C'est sur ce jeune savoir, au stade de balbutiement théorique mais composé d'experts qui ont pouvoir de déterminer, juger, sanctionner, que l'approche préventive se fondera.

La criminologie ou l'anthropologie criminelle est apparue avec Cesare Lombroso qui publie en 1876 *L'Homme criminel* et impose l'idée que la cause profonde de la délinquance se trouve dans les anomalies corporelles ou mentales: les criminels sont en réalité des individus restés en arrière dans l'évolution. L'apport novateur et fondamental de ces théories consiste dans le déplacement du regard du crime vers le criminel. Désormais on s'interroge sur le délinquant et non plus seulement sur le délit. Cette émergence de l'homme criminel entraîne des idées neuves et originales, bouleverse la conception classique des réflexions sur le crime. Critiquable et ambiguë, l'anthropologie criminelle de Lombroso ne va pas s'effondrer mais au contraire, provoquant polémiques et remous, devenir une véritable discipline. Le mouvement criminologique français s'affirmera contre les théories lombrosiennes et l'anthropologie criminelle, même si c'est sous ce nom qu'il se développera jusqu'en 1914, à travers son journal³ et les congrès internationaux. Composée principalement de médecins provinciaux (légistes, militaires...), cette école, sans nier le facteur biologique dans l'explication du crime, dénonce l'influence du milieu social, « véritable bouillon de culture de la criminalité »⁴. Pour elle, le crime est un fait social en intime corrélation avec le milieu dans lequel vit le criminel. Nouveau discours, et surtout édification d'une nouvelle discipline scientifique composent les éléments essentiels pour élaborer la prévention.

La prévention: modernité...

L'idée de prévention est ancienne. On retrouve déjà chez Platon, dans *Les Lois*, une conception moderne de la pénalité. Pour lui, le but de la peine n'est pas une vengeance. La criminalité résultant d'une maladie de l'homme, il faut traiter le coupable afin de préserver l'avenir. On peut dire que se retrouvent en substance, intimement liées, les notions de châtement juste et de « prévention »... Mais jusqu'au XVIII^e siècle, la politique pénale est surtout orientée vers le châtement et la punition, axée principalement sur la répression. Le siècle des Lumières va renouveler les interrogations sur les peines, les châtements et les moyens de les adoucir⁵ mais il faudra attendre les années 1880

3. *Les Archives de l'Anthropologie criminelle et des sciences pénales (Médecine légale-judiciaire-statistique criminelle-législation et droit)* sont publiées à partir de 1886 sous la direction d'A. Lacassagne. Elles s'arrêteront en 1914.

4. Le professeur Alexandre Lacassagne est à l'initiative de cette réflexion et porte-parole de l'école française dite « École lyonnaise », par la localisation de ses dirigeants et de sa revue.

5. C. Beccaria, *Le Traité des Délits et des Peines*, paru en 1764 (réédition Champs Flammarion 1979) intitule son dernier chapitre « Des moyens de prévenir le crime ». Il plaide pour une peine publique, prompt, nécessaire, qui ne soit pas un acte de violence d'un seul ou plus contre un.

pour qu'un changement important se produise, amplifiant les premières tentatives amorcées dès le début du siècle. Une des dimensions nouvelles de l'action des criminologues italiens ou français est l'effacement des frontières entre prévention et répression. E. Ferri écrit: « La prévention et la répression sont les deux moments d'une même action⁶. »

Comprendre, détecter, prévenir, réduire la criminalité, passer en revue les facteurs qui sont à l'origine de la criminalité et de son essor, examiner s'il est possible de concevoir une action efficace contre un certain nombre de ces facteurs semblent être parmi les principaux objectifs à atteindre que se donnent les criminologues français. Substituer la prophylaxie à la pénalité, voilà la grande idée de cette école.

On s'interroge sur les moyens préventifs pour empêcher l'impunité et arrêter les coupables; ces moyens sont très divers: des réflexions sur les conditions pour améliorer la production et la répartition des richesses aux réformes à mener au sein d'un gouvernement, des changements à apporter dans le droit à la lutte contre les ravages de l'alcoolisme, du perfectionnement de la technique policière à la protection de l'enfance abandonnée.

« La société ne peut songer à modifier la constitution du sol, la température et le climat [écrit R. Garraud]. Toute puissante, au contraire, sur les facteurs sociaux, elle peut, par le développement du bien-être, de l'instruction, de l'éducation, de la religion, en un mot, par toute amélioration matérielle ou morale dans les rapports sociaux, agir sur le mouvement de la criminalité. Ce combat indirect contre le crime est du domaine de la politique économique et sociale. Le droit pénal y est étranger. Il s'agit de mesures préventives ou hygiéniques, et non de mesures répressives à prendre⁷. » De tous ces éléments, deux points dominant: l'enfance et la récidive. L'intérêt à porter à l'enfance vient d'une idée commune que l'enfant petit voleur deviendra grand délinquant, et que la lutte contre le crime doit débiter dès le plus jeune âge, période où l'enfant en formation est plus malléable, donc susceptible de recevoir les influences mauvaises et bonnes...

« C'est sur l'enfance et la jeunesse qu'il faut agir, écrivent A. Lacassagne et E. Martin en 1906. Toute mesure pénale qui ne commence pas d'abord par l'amélioration de l'enfant est inutile. Le bien-être moral des sociétés est en raison directe des sacrifices, de la protection, des soins donnés à l'enfance⁸. » Au XIX^e siècle, l'enfant prend une importance toute particulière et se trouve au centre de multiples investissements⁹. L'éducation devient un secteur clé de la vie sociale, comme le maître mot de conceptions à propos de l'enfance. Les discours de toute sorte, philanthropiques ou

6. E. Ferri, *La Sociologie criminelle*, Paris, F. Alcan, 1896.

7. R. Garraud, « Rapport du droit pénal et de la sociologie criminelle », *AAC*, 1886.

8. A. Lacassagne et E. Martin, « Les données de la statistique criminelle », *AAC*, 1906, p. 850.

9. M. Perrot, « La notion d'intérêt de l'enfant et son émergence », *Actes* été 1982, p. 40-43.

« L'enfant colonisé. Sur l'institutionnalisation de l'enfance au XIX^e siècle », communication faite à Bobigny, février 1981.

judiciaires, se multiplient sur l'enfant, particulièrement l'enfant pauvre¹⁰. Ils expriment à la fois la crainte que l'enfant misérable ou abandonné possède une potentialité délinquante et ne se transforme en un grand criminel, et l'espoir dans l'enfance comme terrain privilégié d'intervention, offrant la possibilité de lutter efficacement contre tout écart. La lutte contre le crime doit débiter dès le plus jeune âge, écrit Bonjean: « Je dis et je répète que c'est surtout par l'enfance qu'il faut commencer la lutte en punissant ses écarts aussitôt qu'ils se produisent d'une façon que la discipline familiale est impuissante à réprimander seule¹¹. »

« Tout le monde devrait en convenir, écrit Louis de Lamy, la prévention est mille fois préférable à la répression et c'est bien parce que nous faisons fi, en France des méthodes préventives que la criminalité juvénile augmente d'année en année de façon si alarmante¹². »

Les domaines censés être facteurs de criminalité sont ceux-là même où vont s'exercer, où doivent s'exercer les mesures préventives. Les écrits vilipendent aussi bien la famille, le logement, l'alcoolisme que l'éducation, l'école, la presse ou le cinéma. Précédant les mesures à entreprendre, de véritables actes d'accusation s'échafaudent, formant le corps du discours criminologique sur la prévention.

Ces arguments plus moraux que rationnels, plus politiques que scientifiques, dénoncent une démoralisation croissante de la société. À travers une magistrale démonstration de l'échec des institutions, se révèle une volonté hygiéniste inébranlable. Les analyses développées rappellent essentiellement, à travers l'éventualité du délit, ce que doit être une société saine, solide, ordonnée, et sur laquelle doit nécessairement se calquer l'individu. Il se dessine des frontières entre le normal et l'anormal, balisées par la construction de modèles « standards » d'apparition du danger, et par l'observation d'une série de facteurs qui ont pouvoir de déstabiliser l'équilibre de ces frontières. Étroitement liée à la notion de prévention, se dégage la notion de danger, d'état dangereux, de dangerosité. La nouveauté provient du fait qu'on ne s'attaque plus seulement à l'individu avec pour finalité de le traiter, de le redresser ou de le punir, mais on cherche à agir sur les facteurs susceptibles de le contrarier, de le pervertir. Il y a toute une fabrication de « facteurs de risques » qui induira de nouvelles modalités d'intervention.

Et effets pervers...

C'est avec cette idée que, dès la fin du XIX^e siècle, la stérilisation des criminels sera suggérée. Cette pratique ne sera pas utilisée en France mais s'imposera dans quelques

10. A. Faure, « Enfance ouvrière, enfance coupable », *Révoltes logiques*, hiver 1980-1981, n° 13, p. 13-35.

11. Bonjean, *Enfants révoltés, parents coupables*, Paris, A. Colin, 1895.

12. L. de Lamy, *La Criminalité de l'enfance*, étude lue à la Société scientifique et littéraire d'Alais, 1912, p. 21.

États des USA. Les châtimens corporels participent du même ordre d'idée. Dans la dernière moitié du XIX^e siècle, les jurys, l'opinion publique réclament le retour de ces punitions face aux jeunes délinquants, dont « les Apaches » sont les plus énergiques représentants. C'est le caractère intimidant et préventif de cette punition qu'on invoque afin d'autoriser son rétablissement¹³. Ces deux projets, plus ancrés dans les discours que les pratiques, nous permettent de ne pas oublier l'étroite liaison entre la prévention et la répression qui est passée d'un réflexe instinctif de vengeance à une organisation rationnelle et scientifique de la procédure pénale.

I

DU DISCOURS AUX POLITIQUES

Les résonances vont être nombreuses et on va observer des changements dans le droit pénal avec le problème de la responsabilité, de l'expertise médico-judiciaire qui deviendra bientôt psychiatrique. Les criminologues exigeaient une police plus fiable et plus performante afin d'établir les conditions propices à l'établissement d'un processus préventif, où l'identification devient la condition élémentaire de la répression (la marque au fer rouge ayant été abolie le 31 août 1832). La police a abandonné ses méthodes artisanales d'identification et se dote le 11 août 1893 du Service d'identité judiciaire, dirigé par A. Bertillon qui, avec sa méthode anthropométrique (bien vite dépassée par la dactyloscopie), permet de reconnaître scientifiquement un individu arrêté.

A. Une législation en mouvement: la protection de l'enfance

Le droit pénal, la législation ne resteront pas indifférents à ces remous. Il est intéressant de noter les nouveautés et les changements dans deux domaines distincts :

« Plus que tout autre thème, écrit J. Costa-Lascoux, l'émergence de l'enfant dans le droit du XIX^e et du XX^e siècle devait conduire à une inflation législative et réglementaire, à une littérature innombrable et à un appareil administratif formant excroissance sur tous les ministères. Ici, l'influence des discours scientifiques sur les techniques juridiques a été renforcée à chaque moment historique par la volonté de conduire une planification de l'avenir en modelant des êtres en développement¹⁴. »

13. D^r Lejeune, *Faut-il fouetter les apaches? La criminalité dans les grandes villes*, Paris, Librairie du Temple, 1910.

14. J. Costa-Lascoux, «La représentation de l'enfant dans le droit de 1825 à 1968 », *La délinquance des jeunes*, La législation, Cujas, 1978. On peut saluer l'entreprise de ces quatre volumes sur *La Délinquance des jeunes en France 1825-1968* (édit. Cujas 1978) qui par les graphiques, les tableaux, la bibliographie, et les textes législatifs et réglementaires tentent de cerner au mieux le phénomène, et apportent des informations fournies et détaillées.

Il est vrai qu'en parallèle au discours des criminologues, axé sur l'enfance, nouvel espace à enrichir, à développer, à investir, la législation répond positivement, d'autant que ce sont bien les enfants délinquants ou « en danger » qui obligent les pouvoirs publics à trouver des solutions, à définir un programme social. La législation se saisit de l'enfant, le protège, le développe, le cultive. Le sentiment de l'enfance apparu dans les écrits se traduit également par une apparition dans le droit: l'enfant dans tous ses états¹⁵ est pris en considération, mais la conscience est plus aiguë envers l'enfant abandonné, malheureux ou coupable. Le problème même du discernement trouve sa place ici. Le code pénal de 1810 avait fixé à 16 ans l'âge de la majorité. La loi du 12 avril 1906 modifiant l'article 66 et 67 du code pénal, 340 du code d'instruction criminelle, fixe la majorité pénale à l'âge de 18 ans. On songe à la rédaction d'un code de l'enfance¹⁶ qui réaliserait l'unification de cette législation pour l'enfance. Les projets de loi vont se succéder sans aboutir. De 1907 à 1912, les deux assemblées parlementaires sont saisies de plusieurs propositions de lois avant que ne soit votée la loi du 22 juillet 1912 qui institue les tribunaux pour enfants. Il est introduit une distinction résidant dans la notion de discernement¹⁷. En ce qui concerne les tribunaux pour enfants, seul le département de la Seine connaîtra cette innovation avec H. Rollet comme magistrat. Les tribunaux avaient à leur disposition la possibilité d'utiliser les sociétés de patronage qui servent de tuteurs aux jeunes, et cette loi accroissait le rôle, déjà important, de ces sociétés¹⁸. Mais cette loi sera « mal » appliquée, elle est « un grave échec selon J. Costa-Lascoux. Le défaut de spécialisation réelle des juges, les carences de l'équipement en centres de rééducation et l'absence d'auxiliaires de justice entraîneront le discrédit sur la justice des mineurs¹⁹... » Toute l'ambiguïté par rapport à l'enfant, déjà repérée à travers les écrits, se retrouve ici. Il est à la fois faible et dangereux, mais élément indispensable à la construction de la société républicaine. La législation, pénale ou pour les mineurs, reprend donc bien des éléments du discours criminologique, en alliant les caractères préventifs aux caractères répressifs... Ce que

15. Pour la famille: loi du 7 décembre et 23 décembre 1874 sur la naissance et la protection du nouveau-né et les deux « célèbres lois » du 24 juillet 1889 relative à la protection des enfants maltraités ou moralement abandonnés (déchéance de la puissance paternelle) ou du 19 avril 1898 (sur la répression des violences, voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants) ou loi du 2 juillet 1907 relative à la protection et tutelle des enfants naturels. Pour l'école, on trouve la loi du 16 juin 1881, celle du 28 mars 1882 sur l'instruction obligatoire de 6 à 13 ans... Pour le travail, en démarrant par les lois du 22 mars 1841, 19 mai 1874 sur le travail des enfants et des filles mineures employées dans l'industrie, ou loi du 2 novembre 1892 sur le travail des enfants, filles mineures et femmes dans les établissements industriels qui contribuent à la législation protectrice de l'enfance ouvrière.

16. Un code de l'enfance est instauré en 1911.

17. Un enfant déclaré avoir agi sans discernement est soit acquitté, soit remis à sa famille, soit placé jusqu'à l'âge de 20 ans dans une maison de correction, un enfant déclaré avoir agi avec discernement est condamné comme un adulte, mais on lui applique le tarif des peines spéciales, et il n'est jamais condamné à mort.

18. H. Gaillac, *Les Maisons de correction, 1830-1945*, Cujas, 1971.

19. J. Costa-Lascoux, « La représentation de l'enfant dans le droit de 1825 à 1968 », *op. cit.*: postface, *La Délinquance des jeunes en France*, p. 222.

Tarde lui-même exprimait ainsi: « Qu'un peuple, partout et toujours, a besoin de protection et de direction, de protection contre les dangers divers et successifs du dehors et de l'intérieur, et de direction pour l'emploi de son activité en vue d'obtenir la satisfaction de ses besoins, eux-mêmes multiples et changeants. La succession de ces dangers, comme celle de ces besoins, n'est pas entièrement fortuite, elle est en rapport avec les changements des idées et des moyens d'action, qui tiennent à la série – non pas rectiligne, mais réglée dans son ensemble par une certaine logique des découvertes et des inventions, des initiatives fécondes²⁰. »

B. La volonté d'efficacité: la récidive

Différentes lois comme celles du 27 mai 1885 sur la relégation²¹, du 14 août 1885 instituant la libération conditionnelle ou du 26 mars 1891 s'inspirent du grand principe de la division des délinquants en deux catégories: au délinquant primaire, la méthode se veut curative et consiste à donner par des mesures clémentes le désir de s'amender, se reclasser, se régénérer; au contraire, pour le récidiviste²², la méthode est d'aggraver le jeu des pénalités, et lorsqu'il y a preuve d'une perversité irréductible, l'éliminer du milieu social.

L'avènement de la troisième République marque pour la première fois l'inscription constitutionnelle et durable des valeurs issues de la Révolution. Les républicains opportunistes en charge du pouvoir ont pour mission d'assurer l'ordre public. Un phénomène les inquiète plus que tout autre, la montée du récidivisme et de la petite délinquance, la multiplication du nombre de « malfaiteurs d'habitude » qui semblent retomber de façon inexorable dans le vice et la corruption. Ces récidivistes, qu'ils soient voleurs, escrocs ou simples vagabonds, constituent pour cette société républicaine un véritable danger.

Le récidivisme est dénoncé comme la plus grande plaie du système pénitentiaire²³, la preuve par excellence de son inaptitude à remplir trois fonctions assignées à la justice pénale: corriger le coupable, réparer le désordre social, servir d'exemple. Les républicains adopteront le 27 mai 1885 une loi condamnant les multirécidivistes à la relégation à vie en Guyane ou en Nouvelle-Calédonie, de façon que, même libéré, l'ex-condamné ne puisse pas revenir « contaminer » le corps social national. La peine n'est

20. G. Tarde, « Les transformations de l'impunité », *AAC*, 1898, p. 618.

21. Loi du 27 mai 1885 sur les récidivistes. Préparation et application 1885-1889, Archives nationales; Carton F7 12704-12705.

22. « La récidive, voilà la véritable plaie sociale; aussi les remèdes que l'on propose ont-ils pour but depuis quelques années de combattre son invasion progressive, d'améliorer les condamnés en transformant le régime pénitentiaire, de frapper les rebelles en majorant les peines des récidivistes, de prévenir les récidivistes, en se montrant indulgent pour les délinquants primaires », Eygem, *De la criminalité et des lois récentes tendant à en arrêter les progrès* (s. t.), 1893, p. 22.

23. B. Schnapper, « La récidive, une obsession créatrice au XIX^e siècle », *Voies nouvelles en histoire du droit. La justice, la famille, la répression pénale (XVI^e-XX^e siècle)*, PUF, 1991, 680 p.

même plus proportionnelle puisqu'elle sanctionne non plus le simple délit, mais également l'intention de son auteur²⁴.

Tous sont d'accord pour mettre un terme au « fléau », mais républicains et conservateurs, opportunistes et radicaux d'une part, gouvernants et hommes de science d'autre part divergent sur les modalités. Des clivages, qu'ils soient politiques ou autres, des oppositions idéologiques et des conflits d'intérêts vont apparaître, laissant voir deux conceptions de la peine, deux conceptions de la société dans son rapport à l'individu. Le choix de la transportation, c'est-à-dire l'exclusion du récidiviste du sol métropolitain marque la victoire d'une philosophie pénale qui n'est plus axée seulement sur l'emprisonnement²⁵. Objet de nombreuses critiques, cette loi votée par une majorité parlementaire opportuniste est un exemple de confrontation des pouvoirs lors de l'élaboration d'un texte de loi. De là peut-être l'adoption de mesures préventives qui atténueront la force et la violence du choix de la relégation. Un choix qui s'est fait face à un discours alarmiste, sur la récidive et les récidivistes. « Les récidivistes, les endurcis sont des antisociaux dont les instincts et les actes répétés peuvent être un danger pour la société. Avons-nous le droit de les reléguer? Nous avons tout au moins celui de nous défendre contre leurs actions nuisibles²⁶. » Cette loi sera surtout sévère envers les vagabonds, multirécidivistes par excellence. Elle pose au cœur de sa dynamique l'exclusion, et va mettre en valeur deux notions importantes: la notion d'incorrigibilité et la notion de dangerosité. En parallèle à l'idée d'un déterminisme criminel, la conception d'un critère d'incorrigibilité évacue toute idée de sanction, d'amendement, de réinsertion. Cette optique va être longtemps débattue et fortement contestée entre autres par Clémenceau²⁷. Le législateur ne souhaite pas sanctionner seulement la rechute pénale, mais l'incorrigibilité, l'irréductibilité, voire le « critérium de perversité²⁸ ». Cette mesure fait entrer dans le droit la notion de témibilité. On juge l'individu non sur ce qu'il a fait, mais sur ce qu'il est et se trouve capable de faire et, si son état est dangereux, on le condamne à la relégation par mesure de protection sociale. Le professeur Lacassagne, criminologue lyonnais, écrivait que des raisons de droit et des motifs scientifiques montrent la nécessité d'adopter cette notion d'état dangereux²⁹ tout comme A. Bérard, juriste, député de l'Ain, enthousiasmé par cette loi qui « a surtout comme résultat d'éliminer successivement de notre milieu social une foule de malfaiteurs d'habitude, qui constituaient un danger permanent pour la sécurité publique³⁰ ».

24. D. Philibert, *La Relégation des récidivistes. La loi du 27 mai 1885. Une loi républicaine d'exception*, mémoire de 3^e année, IEP Grenoble, 1993.

25. Yverges en distinguait trois sortes: « Les mendiants, les vagabonds, les condamnés en rupture de ban, les petits voleurs », *La Récidive*, *RP*, 1883, p. 315-328.

26. A. Lacassagne et E. Martin, *Les Données de la statistique criminelle*, *op. cit.*, p. 540.

27. Clémenceau, *Annales Chambre Députés*, 1883, p. 151-147.

28. E. Teisseire, *La Transportation pénale et la relégation*, Paris, 1893, p. 269.

29. « Il est donc indispensable d'indiquer l'état dangereux et, au lieu du point de vue exclusivement juridique, tenir compte en même temps de la défense sociale », A. Lacassagne, « Des transformations du droit pénal et des progrès de la médecine légale 1810-1917 », *AAC*, 1913, p. 346.

30. A. Bérard, « Premiers résultats de la loi du 27 mai 1885 sur la relégation des récidivistes », *AAC*, 1890, p. 39.

C. Le paradoxe républicain: prévention/répression

Est-ce dans un souci de complémentarité ou de logiques liées à la spécificité républicaine que dans le même temps fut adoptée une loi sur les moyens préventifs de combattre la récidive, loi du 14 août 1885? Il n'est plus question d'exclusion mais de libération conditionnelle, de patronage, de réhabilitation. Cette loi sur « l'atténuation des peines » s'ajoute à l'arsenal législatif contre les récidivistes et on pourra observer comment la logique de cette dernière loi tempère la sévérité de la transportation. Loin de s'exclure, les idées directrices de ces deux projets s'associent et se révèlent³¹.

Ainsi, on observe deux conceptions législatives distinctes mais sans aucune antinomie entre elles. Elles procèdent pourtant de deux principes différents (l'exil et la réinsertion) mais au fond défendent le même objectif: éradiquer le récidivisme. La loi du 27 mai est une loi d'urgence, celle du 14 août de prévoyance. Il ne s'agit pas d'une valse-hésitation, mais d'un choix, un subtil dosage à appliquer.

La pratique gouvernementale républicaine est au domaine pénal ce qu'elle est au domaine politique, un compromis entre différentes logiques. Les enjeux soulevés par l'examen des lois pénales dépassent le plan judiciaire et révèlent les ressorts d'une jeune République à l'œuvre.

La récidive, la peur de la récidive ont révélé de façon exemplaire et exacerbée les conceptions à la fois opposées et complémentaires initiant les politiques pénales. Toutes les réformes pénales ne sont pas bâties sur ce mode mais s'inspirent de ces doubles logiques qui ne sont pas forcément à voir comme un paradoxe de la république mais plutôt comme un de ses traits, une de ses spécificités. Nous avons l'image des grandes lois républicaines, de libertés publiques, votées dans les années 1880, et au même moment la loi du 27 mai 1885, (atténuée par la loi du 14 août). L'aspect sécuritaire de la loi, sa très grande sévérité, son caractère obligatoire l'inscrivent dans la liste des grandes lois répressives que la France a connues. En quelque sorte, nous avons ici une loi « eugéniste », qui aurait pu amorcer un cycle de lois sécuritaires, mais parallèlement est votée une loi relevant de la logique inverse. Une loi préventive visant non la répression du délinquant mais son amendement, non son élimination par l'éloignement mais le traitement pénal au moyen de la prison. La loi du 27 mai 1885 est une loi d'urgence, de réaction à un problème social. La loi du 14 août 1885 est plus réfléchie, et ne peut produire ses effets qu'à long terme. C'est cependant elle et toutes les mesures préventives prises ultérieurement qui pourront expliquer la stabilisation de la criminalité. Le nombre de récidives par contre ne baissera pas. La relégation devait terrifier les récidivistes, or son exécution onéreuse, et les effets pervers de l'obligation pour le juge de la prononcer sont les causes directes de son échec. Il était illusoire de croire en l'automatisme de la loi. Le législateur croyait pouvoir appliquer au domaine

31. Ainsi de la loi du 27 mai 1885, il y a suppression de la peine de haute police et abrogation de la loi du 9 juillet 1852 concernant l'interdiction de séjour dans le département de la Seine et des communes de l'agglomération lyonnaise (art. 6).

judiciaire le positivisme politique. Il pensait qu'imposer au juge la relégation serait un gage d'efficacité; ce fut le contraire qui se produisit. La relégation est votée très largement, et malgré quelques disputes parlementaires, elle n'a pas transcendé les clivages. C'est une loi républicaine parce qu'elle répond aussi à la définition opportuniste du mot « prévention » : les expressions « sécurité publique », « préservation sociale » reviennent constamment dans les propos des orateurs de gauche comme de droite. L'élimination des récidivistes est considérée comme une assurance contre un sinistre social, les différents protagonistes divergent seulement sur la méthode à employer. Ici l'idéologie politique et la justice pénale se rejoignent. La relégation s'inscrit donc dans une double alternative : prévention et exclusion d'une part, amendement et répression d'autre part. Nous avons ici une loi républicaine qui dévoile non pas les paradoxes mais les complexités, les doubles logiques³², l'oscillation assumée des valeurs d'un pouvoir confronté à la question politique de la sécurité.

II

LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE COGESTION DES POUVOIRS

A. Forme alternative de justice et institution préventive : la société de patronage

Dans ce domaine, les sociétés de patronage, créées dès le début du XIX^e siècle, mais dont on pourra observer l'essor spectaculaire dans les années 1880-1890, représentent également une forme concrète de prévention³³.

Le patronage « a pour but de reclasser dans la société les individus qui ont subi une ou plusieurs peines, il consiste dans les secours nécessaires pour placer et maintenir parmi les honnêtes gens les condamnés libérés, mais il se distingue des secours et aumônes ordinaires en ce qu'il suppose la persévérance et la méthode³⁴ ». Cette

32. Un exemple qui rejoint les propos de D. Schnapper sur la modernité politique fondée sur un principe d'inclusion des membres de la communauté politique par la citoyenneté et d'exclusion des non-citoyens de cette communauté, D. Schnapper, « Intégration et exclusion dans les sociétés modernes », in S. Paugam, *L'Exclusion, l'État des savoirs*, La Découverte, 1996.

33. Institution préventive n'est pas un terme usurpé pour la société de patronage. C'est le nom sous lequel elle est désignée dès 1882 dans la *Revue Pénitentiaire* dans une rubrique intitulée « Revue des institutions préventives et du patronage ».

34. Constant, *Les Sociétés de patronage, leurs conditions d'existence, leurs moyens d'action*, thèse pour le doctorat, Paris, 1898.

M. Kaluszynski (avec F. Tétard et S. Dupont-Bouchat), « Un objet : l'enfant en danger moral. Une expérience : la société de patronage », *Rapport de recherche*, Mire/CNRS, 1991.

institution est intéressante car elle se place entre le pénal et le civil, se veut une alternative à la prison. De par ses structures, son objet, son domaine, elle est un carrefour important entre le social et le politique, le public-privé...

1. Le cheminement

Ces sociétés sont créées sous l'influence de l'ordonnance royale du 9 avril 1819. Ces sociétés sont vraiment perçues comme une entreprise postpénale, un complément du régime pénitentiaire pour les détenus libérés.

Une première société se crée en 1833 fondée par MM. Bérenger et Ch. Lucas. C'est celle des jeunes détenus du département de la Seine. Ce n'est cependant qu'en 1842 que l'organisation générale du patronage est officiellement préconisée³⁵. En 1848, fut déposé un projet de loi dans le sens de la circulaire du 28 mai 1842. Un projet resté sans suite en raison des événements politiques. La loi du 5 août 1850 sur l'éducation correctionnelle pose dans son article 19 le principe du patronage. Vers cette époque sont fondées quelques sociétés³⁶. Le 6 octobre 1869, les pouvoirs publics interviennent de nouveau. Un décret impérial institue une commission à l'effet d'étudier les diverses questions relatives au patronage des jeunes détenus et des libérés adultes. Les événements de 1870 interrompent la marche des travaux. L'enquête parlementaire sur le régime des prisons qui aboutira à la loi du 5 juin 1875 reprend l'idée du patronage. Les rapporteurs indiquent que le patronage des libérés est le complément nécessaire de tout système répressif bien organisé, et que c'est à en faciliter l'œuvre que doit tendre l'ensemble des institutions pénitentiaires dans un pays civilisé. L'idée fait son chemin, et de circulaire en circulaire³⁷, d'action en action³⁸, le patronage, lentement, s'impose.

Ainsi dans une circulaire du 21 mars 1882, le ministre de l'Intérieur recommande aux préfets d'organiser le patronage auprès des établissements pénitentiaires où l'emprisonnement individuel est pratiqué. Il songe à un patronage qui ne soit pas seulement une assistance purement matérielle, mais les progrès sont lents. En 1880, on compte 65 sociétés de patronage en fonction, 9 sur le point d'être fondées³⁹. La loi du 14 août 1885 sur les moyens de prévenir la récidive, dans son article 7, assure aux sociétés ou institutions agréées par l'administration pour le patronage des libérés une subvention annuelle en rapport avec le nombre de libérés patronnés par elles, et alloue

35. Le Comte Duchâtel, ministre de l'Intérieur, expose dans une circulaire du 28 mai 1842 adressée aux préfets les principes qui selon lui doivent servir de base à cette organisation du patronage.

36. La société de patronage des jeunes libérés de Toulouse (1850), la société de patronage pour les condamnés libérés et d'assistance par le travail. Melun 1859. La société de patronage pour les libérés protestants de la Maison centrale d'Eysses, 1859.

37. Circulaires du 1^{er} octobre 1875, 20 mai 1876, 1^{er} juin 1876 du ministre de l'Intérieur et 10 juin 1877 et 1^{er} juillet 1878, 15 mars 1879...

38. M. de Lamarque, directeur du Service des colonies de jeunes détenus du ministère de l'Intérieur, crée La Société générale pour le patronage des libérés en 1875.

39. Fuchs, *BSGP*, 1889, p. 731.

aux termes de son article 8, aux mêmes sociétés, une somme de 50 centimes par jour pour chaque libéré, pendant un temps égal à celui de la peine restant à courir, sans que cette allocation puisse dépasser 100 francs. La loi du 14 août 1885 donna un précieux appui à cette institution. Le budget de 1888 accorda un crédit de 120000 francs à ces sociétés. Ces éléments ont-ils été décisifs, majeurs, annexes dans l'essor spectaculaire auquel on assiste dans les années 1880-1890? L'idée du patronage s'est répandue. Les sociétés se mettent en place et essaient à travers la France.

2. Rôles et caractère(s)

Ces sociétés vont se répartir selon deux modes: la prise en charge de l'individu en danger avant la possibilité du délit, et la prise en charge de l'individu libéré afin d'éviter sa récidive.

À partir de ces deux modes, on va voir s'opérer un glissement dans les « populations » très spécifiques auxquelles s'adressaient ces sociétés, car elles catégorisent, découpent l'individu en caractères précis, selon l'âge, le sexe et la religion. Le patronage destiné aux détenus libérés va s'intéresser de plus en plus aux jeunes détenus, puis aux enfants délaissés. L'enfant malheureux, coupable, « en danger », va devenir un objet de préoccupation centrale. Cet intérêt rejoint les perspectives du discours qui pense enrayer tout écart dès le début de l'enfance. La notion d'enfance en danger qui se met en place va investir les sociétés de patronage et représenter la concrétisation d'un discours qui demande une action post scolaire⁴⁰ ou une action postpénale⁴¹ en tout cas, qui tente d'offrir aux libérés, ou jeunes détenus, une alternative à la prison, perçue comme un lieu de perdition pour les jeunes, une école de la récidive pour tous... L'action des patronages est multiple: visite aux détenus, réception du libéré à sa sortie de prison, gestion et remise du pécule, placement, assistance par le travail, engagement militaire. Leur objectif peut être ainsi résumé par un fondateur de la Société nancéenne du patronage de l'enfance et de l'adolescence: « La prévoyance légale laisse malheureusement et forcément sans précaution préventive, sans secours, sans remède, bien des maux dont peut s'occuper seul le patronage⁴². » En effet, la société de patronage est une association dont la situation juridique est codifiée et soumise aux règles tracées par les associations en général. Elle fonctionne avec des statuts types. Elle tient à ce statut, le revendique⁴³ et entretient un rapport

40. E. Gillet, *Les Patronages scolaires, leur but, leur création, leur utilité*, Paris, 1897.

L. Manouvrier, « Quelques cas de criminalité juvénile et commençante », *AAC*, 1912, p. 891.

41. G. Tarde, *Les Transformations de l'impunité*, *op. cit.*, p. 455.

42. H. Mengin, Conférence à la société nancéenne du patronage de l'enfance et de l'adolescence, Nancy, 16 avril 1893.

43. H. Joly, « Les associations et l'État dans la lutte contre le crime », *Revue politique et parlementaire*, 1895.

J. Levay de Kistelek, *La Délimitation de l'intervention de l'État en matière de patronage*, (VII^e Congrès pénit. international, Rapport 1907).

Chevassu-Perigny, *Du rôle de l'initiative privée dans la lutte contre la criminalité juvénile*, Paris, 1916 (S.c.).

R. Luair, *Le Rôle de l'initiative privée dans la protection de l'enfance délinquante en France et en Belgique*, Payot, 1936.

« particulier » avec l'État, dont la justice est une des prérogatives et avec laquelle la société de patronage a établi un contrat « tacite ».

Dans une nouvelle conception du pénal, où la justice doit être répressive, mais également préventive, l'État voit d'un œil bienveillant ces sociétés, d'autant que le patronage officiel est condamné⁴⁴. C'est donc aux particuliers qu'incombe le soin de créer ces sociétés. Mais il ne sera pas toujours aisé de mesurer ce qui est de l'ordre du « public » ou du « privé » quand des « notables », parlementaires politiques se retrouvent présents dans les cadres de ces sociétés. Sont-ils là en tant qu'individu, engagent-ils leur fonction... ?

Il y a nécessité pour ces sociétés que ces « hommes » soient présents; ils sont la marque d'une légitimité, d'une honorabilité pour l'association... mais il y a nécessité également pour ces hommes d'être présents dans ces sociétés qui « ancrent » un peu plus leur position sur l'échiquier politique, social et local... Aussi, à lire la composition de certains conseils d'administration, ou listes de membres d'honneur d'une société⁴⁵, retrouve-t-on sans trop de surprise les figures de l'époque. Elles nous permettent de décrypter également la société de patronage comme un lieu carrefour entre le social et le politique, lieu qui permet à une certaine idéologie républicaine de se développer. Cet « activisme » social, qui caractérise ces hommes témoigne de l'importance de cette « activité » pour échafauder un projet, construire la société⁴⁶. La société de patronage semble bien être un maillon dans l'engrenage d'une « politique sociale » et dans la construction de la troisième République, pour qui le social et le droit portés par ces hommes sont des caractères importants à sa constitution. On observe des rapports tendus par la querelle confessionnelle et laïque, mais qui ne remettent pas profondément en cause le contrat tacite société de patronage/État... Des « besoins mutuels » régissent ces deux partenaires qui se « ménagent », et entre lesquels parfois la dichotomie n'est pas si grande⁴⁷...

Il y a ainsi délégation des missions de justice, d'exercice de la justice à des associations privées, voire confessionnelles. La justice, prérogative de l'État, n'est donc plus de mise et on observe les difficultés, la complexité et la fragilité de l'interventionnisme

44. L'échec de la Belgique est invoqué mais également le fait que l'État grèverait lourdement son budget (création de fonctionnaires spéciaux, établissement de nouveaux services). De plus, le libéré ou le jeune patronné verrait dans les agents de l'État des agents de police, le patronage serait assimilé à l'administration pénitentiaire.

45. Pour le patronage de l'enfance et de l'adolescence créé en 1890 on retrouve H. Rollet président, E. Julhiet et P. Kahn vice-présidents, secrétaires: Louis Lansquet et P. de Casabianca.

46. Par exemple le patronage d'H. Rollet est en liaison avec la Ligue de la moralité publique... R. Bérenger est au cœur des deux entreprises.

47. Par exemple, bien avant 1912, H. Rollet, directeur du patronage de l'enfance et de l'adolescence, en accord avec L. Herbette, imagine un moyen d'utiliser les rigueurs du droit pénal sans confier nécessairement les enfants aux Maisons de correction. Un tri est effectué parmi ces enfants. Les moins pervers seront dirigés vers le patronage (H. Rollet, Premier colloque français sur l'enfance en danger moral, 1928. Reproduit dans *La Tribune de l'enfance*, n° 8123, juin 1975).

étatique pour cette troisième République. Il y a nécessité pour celle-ci de « médiatiser », d'équilibrer ses forces et ses pouvoirs pour gouverner et gérer son maintien de l'ordre. Ce mode de fonctionner du politique est intéressant car il ne passe pas forcément par le classique déploiement parlementaire mais repose sur la mise en place d'un processus entre le public et le privé, entre l'État et la Société, favorisant un aller-retour entre deux sphères que souvent on a opposées.

« Le maillage serré d'échanges que l'État entretient avec la société civile montre à quel point les découpages institutionnels sont fragiles et les frontières perméables, [explique P. Duran⁴⁸]. Il en ressort que bien des problèmes publics sont l'objet d'une véritable "cogestion" entre acteurs publics et acteurs privés, au point qu'il devient bien difficile de tracer les frontières de la sphère publique. » Ce qui serait en jeu ne serait donc pas tant l'expansion du public au détriment du privé, mais la question de la transformation des notions privé et public. S'agit-il ici d'involution ou au contraire d'impuissance de la part du pouvoir en place? La question reste ouverte. Néanmoins, le problème étant celui du maintien de l'ordre et de sa bonne gestion, il y a un vrai souci et besoin d'efficacité. Aussi, observe-t-on un large appel à tous les moyens, tous les instruments, toutes les structures pour que cette question soit au mieux (ou au moins mal) traitée. L'État aura sa part, pas plus pas moins qu'un autre acteur. Selon les thèmes, les objets, les domaines et les enjeux qui s'y rattachent, il existerait un investissement distinct de l'État et de ses différents appareils. Dans cette période de la troisième République, la place de l'État deviendra peu à peu centrale dans la gestion de l'économique et du social, pour donner finalement les traits mêmes d'un État-providence sans cependant que les formes de gouvernement en aient été fondamentalement modifiées.

Alors que la politique scolaire est l'exemple spectaculaire d'une idéologie républicaine à l'œuvre, la politique pénale, de par ses différents axes, ses objectifs, son rapport au droit, à l'ordre, témoigne de nuances dans les processus mis en œuvre, surtout quand elle concerne l'enfance. La protection de l'enfance est un thème majeur, pénal et social. Les débats suscités, les solutions préconisées dévoilent cette complexité républicaine à l'œuvre. On peut alors se demander à travers l'observation de cette forme de prise en charge soutenue, épaulée par l'État et la loi, élaborée ou mise en œuvre par le secteur privé, si la légitimité de cette République et des mécanismes de démocratie, ne se trouve pas à travers cette forme obligée et subtile de la médiation.

Ainsi, loin de se réduire à une émanation du pouvoir central, la question de la sécurité se révèle être le produit d'interactions complexes, d'une part entre différentes instances possibles de traitement de cette question, d'autre part entre des acteurs qui évoluent selon des configurations particulières sur ces diverses scènes. Aussi, à la question posée par un éditorialiste⁴⁹ sur la propriété intellectuelle et politique de l'objet

48. P. Duran, « Pour une approche raisonnée des politiques publiques », *L'Année Sociologique*, 40, 1990, p. 247.

49. J. Daniel, « La sécurité, valeur de gauche ? », *Le Nouvel Observateur*, janvier 1999, p. 42-43.

« sécurité », on ne peut trancher et le débat reste ouvert, mais on peut avancer, au vu de nos travaux et des observations qui en découlent, que quels que soient la période ou le contexte, au-delà de la gauche et de la droite, la sécurité est et reste fondamentalement une préoccupation et une valeur républicaine.

L'ÉLABORATION DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ EN FRANCE (1982-2002)

Jean-Jacques Gleizal
Professeur de science politique
Université Pierre Mendès France de Grenoble, CERDAP

Les données sont aujourd'hui bien connues: en France, la question de la sécurité sera mise sur l'agenda politique au milieu des années soixante-dix. Lié au développement de la criminalité, le phénomène a néanmoins un caractère psychologique avoué. Comme le diront les auteurs du rapport « Réponses à la violence » en 1976, « les Français ont peur »¹. Se construit alors le sentiment d'insécurité qui va devenir un concept structurant à la fois dans le domaine politique et dans celui des sciences sociales.

Le mécanisme politique et social qui a cours dans ce contexte peut être résumé simplement: 1) Le sentiment d'insécurité crée une demande sociale dans un secteur qui faisait traditionnellement l'objet d'une offre publique, celle de l'État s'appuyant sur sa compétence de rendre la justice et d'assurer l'ordre public; 2) S'opère, en faveur de la sécurité, une mobilisation de tous les acteurs sociaux qui font de la réalisation de cet objectif la condition indispensable du déroulement normal de leurs activités; 3) L'État s'adapte à cette nouvelle situation en définissant les nouvelles politiques de prévention et en cherchant à impulser et à contrôler les politiques de sécurité qui cherchent désormais à assurer un équilibre entre la prévention et la répression.

Les raisons qui ont conduit à cet investissement psychologique collectif et aux nouvelles pratiques et institutions qui en découlent ne sont pas faciles à déterminer. Pourquoi l'imaginaire social se focalise à un moment de l'histoire d'une société sur la sécurité? Il y a une vingtaine d'années l'explication la plus fréquemment fournie était celle de la disparition de l'ennemi extérieur qui devait conduire à chercher des ennemis ou des problèmes intérieurs. Aujourd'hui, dans le contexte international de la mondialisation, l'argument semble faible. L'insécurité qui commande les politiques de sécurité est un phénomène complexe qui, indissociable de la montée de la criminalité dans le monde, procède d'une globalisation des risques, contraint au dépassement des frontières et fait perdre de sa portée à la distinction tranchée entre ce qui relève des actions intérieures et extérieures de l'État-nation. Quant aux nouvelles politiques de sécurité, elles doivent intégrer ces phénomènes que sont l'imbrication des différents types de délinquance, la mise en réseaux des systèmes de criminalité, l'explosion du secteur de la sécurité et aussi le « retour » de l'État dont toutes les modalités ne sont pas encore perceptibles.

1. A. Peyrefitte, *Réponses à la violence*, Presses Pocket, 2 vol., 1977.

En France, les acquis en matière de sécurité sont considérables. Malgré les débats idéologiques qui ont lieu en permanence, les politiques et la population s'entendent pour faire de la sécurité une priorité. La tradition française des politiques de lutte contre l'insécurité a surtout l'immense avantage de lier sécurité et démocratie. Les premières politiques de prévention de la délinquance se sont déclinées sur le mode de la solidarité tandis que les pratiques d'autodéfense étaient rapidement jugulées au début des années quatre-vingt. Depuis vingt ans, le partenariat se développe, permettant ainsi que la sécurité devienne une politique partagée par les citoyens.

À la lumière des événements internationaux récents, les politiques de sécurité françaises présentent cependant une lacune, celle d'avoir été orientées vers la sécurité intérieure de telle sorte que leur pertinence dans le contexte actuel de la mondialisation prête à discussion. Certes, au cours de ces dix dernières années, une politique européenne s'est peu à peu construite, permettant de trouver des éléments de réponse aux questions posées par la globalisation des risques et de la criminalité. Mais les équilibres entre les actions relevant de l'Europe et les responsabilités nationales sont difficiles à trouver. Comment les États peuvent-ils concilier la nécessité de leur présence forte dans le domaine de la sécurité et accroître leur coopération, voire leur intégration dans les domaines du droit, de la justice et de la police?

Par ailleurs, que ce soit sur le plan national ou sur celui de l'Europe, les politiques de sécurité comportent la menace de la dérive sécuritaire que la mondialisation du phénomène, en favorisant les amalgames, actualise. Plus que jamais le débat sur la sécurité se situera à ce niveau politique. Les États nationaux et l'Europe doivent être forts à la fois pour remplir leur mission de sécurité et pour faire contrepoids à la puissance américaine et sa vision politique qui semble déterminée par la phobie terroriste. Mais il faut que, dans le même temps, les mécanismes de contrôle des instances en charge des politiques nationales et européennes de sécurité soient renforcés et adaptés à l'accroissement nécessaire des moyens d'action définis à l'ère de la mondialisation.

I

BRÈVE HISTOIRE DES POLITIQUES DE SÉCURITÉ EN FRANCE

Une histoire approfondie des politiques de sécurité en France et en Europe reste à élaborer. On connaît cependant les grandes lignes d'une évolution qui est chaotique, à la fois parce que les politiques ont dû procéder à des ajustements et parce que le sujet fait l'objet de débats idéologiques et politiques qui peuvent conduire à des revirements d'orientations.

Se situant par rapport à la demande sociale liée au sentiment d'insécurité, l'offre de sécurité s'est organisée autour de deux problématiques dominantes, celle de la prévention de la délinquance et celle de la sécurité intérieure.

A. Les politiques de prévention de la délinquance

Les politiques de prévention de la délinquance ont été définies et mises en œuvre, en France, en 1982 en application du rapport de la commission des maires sur la sécurité présidée par Gilbert Bonnemaïson. Le rapport « Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité² » reprend en grande partie les analyses déjà faites dans le rapport « Réponses à la violence » de 1976 rédigé par la commission présidée par Alain Peyrefitte. Pour les deux commissions, le sentiment d'insécurité, qui est lié à l'accroissement de la criminalité, connaît une aggravation manifeste. La commission Bonnemaïson en tire cependant une conclusion plus claire que celle présidée par Alain Peyrefitte en faveur de la prévention. Le rapport de 1982 fait le constat selon lequel la répression coûte cher et reste peu efficace. Pour remédier au mal, de nombreuses propositions sont faites, la plus importante étant celle de l'engagement des collectivités territoriales et plus particulièrement des communes dans les politiques de la prévention de la délinquance tandis que l'État devra continuer à exercer ses compétences régaliennes dans les domaines de la police et de la justice.

À la suite et selon les propositions du rapport Bonnemaïson seront organisées des instances de prévention de la délinquance: le conseil national, les conseils départementaux et les conseils communaux (CCPD). Pièce essentielle du dispositif, les CCPD organisent le partenariat entre tous les acteurs mobilisés pour la prévention sous la présidence du maire qui a en charge la coordination des politiques de prévention de la délinquance dans sa commune. De 1984 à 1990, la prévention de la délinquance permettra d'orienter les politiques de sécurité vers plus de solidarité sociale. La formule, « la prévention c'est l'affaire de tous » commence à prendre corps. Néanmoins les politiques de prévention de la délinquance feront l'objet d'une évaluation sévère dans le cadre des diagnostics locaux de sécurité (DLS) conduits selon une méthodologie définie par l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure et la Délégation interministérielle à la Ville. Les diagnostics locaux de sécurité montreront en effet que le partenariat organisé dans les CCPD n'a pas fonctionné et que ces institutions sont peu à peu devenues des chambres d'enregistrement de subventions³.

À la même époque, le gouvernement français va donner une nouvelle orientation aux politiques de sécurité. Sans abandonner la prévention de la délinquance, il intègre cette dernière dans la politique de la ville. Deux objectifs sont poursuivis. Le premier est de resituer la politique de prévention dans le cadre d'une politique globale et territorialisée de lutte contre les exclusions. Les CCPD sont maintenus mais la prévention de la délinquance relève désormais principalement des dispositifs de la politique de la ville (Conseil national des villes et contrats de ville). Le second objectif va consister à revaloriser la répression face au constat des limites et des insuffisances des seules

2. G. Bonnemaïson, *Face à la délinquance: prévention, répression, solidarité*, La Documentation Française, 1982.
3. J.-J. Gleizal et J.-C. Froment, « Les politiques locales de sécurité », *La Lettre du Cadre Territorial*, Dossiers d'experts, 3^e édition 2002.

mesures de prévention de la délinquance. C'est à cette époque, en 1992, que sont définies les nouvelles politiques de sécurité urbaine qui auront pour cadre juridique les plans locaux de sécurité (PLS). Les PLS, qui organisent des relations contractuelles entre l'État et les communes, constituent un cadre de définition d'objectifs et de coordination des actions de sécurité, préventives et répressives, entre les différents décideurs et les acteurs sociaux prenant en charge les questions de sécurité. En outre, dans le cadre des politiques de sécurité urbaine, le champ de la sécurité s'élargit aux transports, au logement social, aux centres commerciaux et à l'école. Les professionnels de ces secteurs deviennent de nouveaux partenaires des actions de sécurité.

B. Les politiques de sécurité intérieure

À partir de 1993, les gouvernements de droite cherchent à réorienter les politiques de sécurité. Tout en assurant une certaine continuité avec les décisions précédentes, ils vont manifester la volonté de renforcer la répression et de revaloriser le rôle de l'État et de la police dans les dispositifs de sécurité. En 1993 sont institués les plans départementaux de sécurité (PDS) qui, contrairement aux plans locaux, sont des actes unilatéraux permettant au préfet de régir le secteur de la sécurité. La loi d'orientation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 va dans le même sens. Elle renforce aussi les pouvoirs du préfet dans les domaines de la sécurité et de la prévention de la délinquance. La légitimation de l'intervention de nouveaux acteurs dans le champ de la sécurité se poursuit cependant pendant les années qui suivront. La loi de 1995 confirme que les polices municipales, qui avaient reçu l'agrément républicain dans le rapport Bonnemaïson, et les agences privées de sécurité peuvent jouer un rôle en matière de sécurité à condition que ce dernier soit précisément défini. Elle prévoit à cet effet l'adoption de lois spécifiques pour préciser les statuts respectifs des polices municipales et des agences privées de sécurité. Ce sera chose faite pour les premières avec la loi du 15 avril 1999.

En ce qui concerne les agences privées de sécurité, une nouvelle législation est toujours en attente alors que la privatisation de la sécurité demeure une véritable menace. Là encore, le rapport Bonnemaïson constitue une étape dans l'histoire des acteurs privés de sécurité en conférant une certaine légitimité à ces derniers dont la mobilisation apparaît comme utile dans le cadre des actions de sécurité. Mais, quelle que soit la législation permettant de définir la place des acteurs privés dans les dispositifs de sécurité, rien n'empêchera le développement, dans les années qui viennent, du marché de la sécurité. Les composantes de ce dernier ne se limitent pas aux agences privées en charge de la protection de lieux publics ou privés. Elles comprennent aussi les industries et commerces des matériels de sécurité ainsi que les différents organismes privés qui s'intéressent au marché de l'expertise. Comme on le constate, les politiques de partenariat et d'évaluation peuvent avoir des effets pervers. En suscitant de nouveaux acteurs pour la sécurité, elles peuvent rendre difficiles le contrôle public, pourtant de plus en plus nécessaire, des actions de sécurité.

En 1989, le gouvernement avait tenté de mettre en œuvre un autre type de politique de sécurité qui était celle de la sécurité intérieure. En partie conçue par l'IHESI et faisant l'objet en 1991 d'un projet de loi resté sans suite, la politique de sécurité intérieure mettait l'accent sur la nécessité de coordonner tous les moyens de sécurité pour faire face aux risques encourus par nos sociétés. Ces réflexions et projets devaient être repris par le gouvernement Jospin dont l'ensemble de la politique de sécurité, définie au colloque de Villepinte en octobre 1997, peut être qualifiée de politique de sécurité intérieure. Partant du constat selon lequel l'insécurité touche d'abord les plus démunis, le nouveau gouvernement fait de la politique de sécurité intérieure une priorité. Il la décline selon deux modalités. Dans son fonctionnement, la politique de sécurité intérieure de 1997 met en avant, comme celle de 1989-1991, la nécessité de coordonner les forces et les acteurs de la sécurité. C'est dans ce but qu'est institué le Conseil de sécurité intérieure qui, présidé par le Premier ministre, assure la coordination des administrations en charge de la sécurité, effectue des arbitrages et définit les grandes orientations de la politique. Mais surtout, la nouvelle politique de sécurité intérieure fait le choix de porter l'objectif de coordination sur le plan territorial en reprenant à son compte tous les dispositifs de sécurité urbaine.

Pièce essentielle de la politique de sécurité intérieure du gouvernement Jospin, la sécurité urbaine connaît, en 1997, de nouveaux développements avec la politique de proximité et les contrats locaux de sécurité (CLS). La politique de proximité, pour sa part, réoriente la police et la justice ainsi que l'ensemble des dispositifs de sécurité vers le service aux citoyens. Quant aux contrats locaux de sécurité (CLS), ils fournissent des moyens efficaces pour réaliser une politique qui se veut contractuelle et partenariale. Reposant sur des diagnostics préalables, devant faire l'objet d'évaluations, négociés entre le maire, le préfet, le procureur de la République, les CLS associent l'ensemble des partenaires de la sécurité à la mise en œuvre et au suivi des politiques. Ils doivent permettre de faire des CCPD ou des Conseils intercommunaux de prévention de la délinquance, qui se développent dans le cadre de la nouvelle politique de la ville dont la dimension intercommunale est voulue, de véritables « conseils locaux de citoyenneté et de sécurité ».

La politique de sécurité intérieure mise en œuvre à partir de 1997 gagne en contenu et en légitimité par rapport aux anciennes politiques. Non seulement elle peut constituer une arme contre les inégalités sociales, mais encore en se déconcentrant avec la politique de proximité et les CLS, elle donne au principe de coordination des acteurs de la sécurité une dimension concrète et un contenu politique fort. Désormais, la coordination des politiques de sécurité doit s'effectuer au plus près des réalités de terrain, avec les citoyens et pour eux.

Il est certain que l'accroissement de la criminalité et la montée constante du sentiment d'insécurité peuvent invalider nos analyses. Mais si une politique de sécurité peut légitimement être jugée en fonction de ses résultats, elle doit aussi l'être d'après les processus qu'elle met en place. À cet égard, la politique de sécurité intérieure présente de nombreux aspects positifs. Elle a d'abord le mérite d'être adaptable en permanence

grâce aux dispositifs de diagnostics préalables et d'évaluation qu'elle organise. Ensuite, dans la continuité des politiques mises en œuvre depuis vingt ans, elle a comme atout d'avoir permis de structurer peu à peu un tissu social partenarial qui, en permettant une mobilisation sociale en faveur de la sécurité, tient à distance les menaces sécuritaires.

La politique définie et mise en œuvre en 1997 sera approfondie avec la loi du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne. Cette loi, qui comprend de nombreuses mesures (renforcement du contrôle sur les armes... dispositions permettant la protection des témoins etc.), a été marquée par les événements du 11 septembre. Pour l'essentiel, en se situant sur des registres différents, elle renforce les dispositifs de lutte contre le terrorisme et confirme la dimension locale de la politique de sécurité: les contrats locaux de sécurité sont consacrés par une loi; le maire se voit confirmé dans l'exercice de sa mission de sécurité avec l'obligation faite au préfet de l'associer aux actions de prévention et de lutte contre l'insécurité et de l'informer des résultats obtenus.

Dès juillet 2002, le gouvernement Raffarin définira à son tour sa politique de sécurité. Les mesures annoncées permettent d'affirmer que cette dernière se situe, comme ce fut le cas en 1993 et 1995, dans une relation de continuité et de rupture par rapport aux orientations de la gauche. En tout premier lieu, il est reconnu par tous les gouvernements que la politique de sécurité intérieure est indissociable d'une réforme et d'un accroissement des moyens de la justice. À cet égard, la politique du nouveau gouvernement ne fait que reprendre le travail amorcé à Villepinte sur le renforcement de la « chaîne pénale ». En ce qui concerne les polices, la nécessité de mieux coordonner la police nationale et la gendarmerie devient aussi un des fondamentaux de toute politique de sécurité intérieure. Sur ce point, la politique conduite par Nicolas Sarkozy est plus ambitieuse que la précédente puisque désormais le ministre de l'Intérieur, qui est aussi ministre de la Sécurité intérieure, a autorité sur la gendarmerie dont l'action coordonnée avec celle de la police nationale fera l'objet d'évaluations régulières. Dans le même esprit, le Conseil de sécurité intérieure, en charge d'assurer la cohérence des dispositifs de sécurité, est maintenu. Cette politique peut se résumer dans la volonté d'assurer un meilleur emploi des forces de police et de les rendre efficaces (création des groupes d'intervention régionaux, qui regroupent les différents services de sécurité, pour lutter contre la délinquance violente). En outre, la politique de territorialisation de la sécurité intérieure est poursuivie. Un décret et une circulaire du 17 juillet 2002, qui se situent dans le prolongement des dispositions de la loi du 15 novembre 2001, renforcent les pouvoirs des maires en matière de sécurité et créent plusieurs organismes locaux qui confirment le rôle du local en matière de sécurité: conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance qui remplacent les CCPD, conseils départementaux de prévention et conférence départementale de sécurité.

Les différences entre les deux politiques sont néanmoins sensibles. L'engagement du pouvoir politique dans la mission de sécurité est d'abord tout à fait exceptionnel. Il se manifeste dans les choix budgétaires (5, 6 milliards d'euros supplémentaires pour

2003-2007); il se manifeste également dans la décision de confier la présidence du Conseil de sécurité intérieure au président de la République, alors que celle-ci devrait être assurée, conformément à la Constitution, par le Premier ministre. En matière de sécurité, il est toujours difficile de concilier efficacité et respect du droit. Les débats sur la sécurité de juillet 2002 sont revenus sur ce dilemme. Les critiques les plus fortes ont porté sur la réforme de la justice conduite par Dominique Perben et plus particulièrement sur les mesures visant les mineurs. La création de « centres fermés » et la remise en cause de l'ordonnance de 1945 sont vivement critiquées par la gauche et certains professionnels auxquels le nouveau gouvernement peut aisément opposer la volonté des électeurs qui les ont conduit au pouvoir. On peut aussi craindre que la sécurité intérieure redevienne peu à peu une affaire de l'État. Alors que la circulaire du 24 octobre 2002 limitant le champ de la police de proximité, la loi du 13 février 2003 sur la sécurité intérieure remet très clairement en scène les projets dans les politiques de sécurité.

II

ÉLÉMENTS POUR UNE THÉORIE DE LA SÉCURITÉ

La mise sur agenda de la lutte contre l'insécurité dans le cadre des différentes politiques de sécurité a des conséquences de fond sur la société et sur le système politique français. Elle entraîne un bouleversement des pratiques sociales, administratives et politiques et contribue à la redéfinition du rapport entre l'État et la société.

A. De nouvelles pratiques

Les nouvelles pratiques sociales, administratives et politiques engendrées par les réponses à l'insécurité sont inhérentes à la problématique de la sécurité. À partir du moment où l'insécurité engendre une mobilisation sociale, les différents acteurs sociaux doivent apprendre à travailler ensemble pour réaliser leur nouvel objectif.

Le maître mot des nouvelles pratiques est celui de *partenariat*. Pour assurer la sécurité, les différents services de l'État (préfecture, police, gendarmerie, justice, jeunesse et sport etc.) doivent collaborer, les acteurs étatiques et ceux des collectivités territoriales (communes et départements) doivent travailler ensemble. Le partenariat s'étend aussi au secteur privé qui joue un rôle de plus en plus important en matière de sécurité. L'administration doit se réorganiser pour s'adapter à cette nouvelle pratique. Pour elle, la *coordination* des services devient une priorité.

Le partenariat ne saurait cependant être une fin en soi. Il permet d'organiser la mobilisation sociale qui se trouve au service des objectifs poursuivis. Ces derniers doivent être définis en fonction de *diagnostics* préalables et faire l'objet d'*évaluations*.

Les politiques de sécurité ont engendré en conséquence la constitution d'un nouveau type d'administration dont l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, créé en 1989, est le prototype. Chargé de la recherche et des études sur la sécurité, l'Institut assure aussi une mission de formation de haut niveau pour l'ensemble des acteurs de sécurité⁴. De leur côté, les contrats locaux de sécurité, qui nécessitent aussi des diagnostics et des évaluations, créent un besoin de plus en plus important de ces administrations en charge d'expertise. Il semble, à cet égard, que les lois récentes (2001 et 2002) prennent particulièrement en compte cette exigence, mais, pour la satisfaire, il faudra trouver des outils techniquement et politiquement fiables.

Le rapport au terrain et aux réalités, qui doivent être analysées en permanence, ne peut cependant se nouer que si l'organisation administrative se déconcentre. La politique menée à cette fin est celle de la *territorialisation* qui porte aussi bien sur les moyens mis au service de l'action que sur ceux qui permettent de prendre des décisions. En ce qui concerne la territorialisation de l'action, elle se réalise aujourd'hui dans les politiques de proximité. Avec sa police orientée vers le maintien de l'ordre, la France a été longue à s'engager dans cette voie. Mais c'est chose faite en 1997 avec la réorientation de l'ensemble des politiques de sécurité vers la satisfaction des demandes des citoyens-usagers. Quant à la territorialisation de la décision, elle consiste à créer l'unité de commandement indispensable pour atteindre les objectifs de sécurité. Sa mise en œuvre est réalisable au niveau d'une administration, mais pose des problèmes sur le plan global d'une politique publique. En France, le débat sur l'exercice des responsabilités territoriales dans les domaines de l'ordre et de la sécurité reste vif. Les règles traditionnelles qui organisent une répartition des compétences entre le préfet et le maire dans le domaine de l'ordre public ne valent pas pour ce qui concerne les questions plus vastes de sécurité. La dualité d'attributions peut nuire à l'efficacité. Aussi la question de l'accroissement des pouvoirs des maires en la matière est-elle d'actualité.

La territorialisation des dispositifs rapproche aussi la définition et la mise en œuvre des politiques de sécurité des citoyens. Cet objectif de politique générale a été clairement affirmé dans les orientations du gouvernement Jospin en 1997. En recherche de *transparence* depuis le début des années quatre-vingts (adoption du code de déontologie du 18 mars 1986⁵), les politiques de sécurité actuelles se veulent *citoyennes*. La mobilisation des acteurs qu'elles appellent comporte cette logique de fond. Il n'en reste pas moins que le projet reste périlleux dans la mesure où les citoyens qui agissent pour la sécurité doivent être éduqués afin que les dangers du populisme et des pratiques sécuritaires soient écartés.

Afin d'éviter ces risques, les politiques de sécurité ont heureusement aussi parié sur le *professionnalisme* des agents traditionnellement en charge de ces questions tout en créant de *nouvelles professions*. Dès 1982, les politiques de sécurité ont été accompa-

4. J.-J. Gleizal, « Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 37, 1999, p. 73-86.

5. Il faut aussi mentionner la création en 1997 du Conseil supérieur de la déontologie de la sécurité et celle de la Commission supérieure de la déontologie de la sécurité en 2000.

gnées, par exemple, d'une réforme de la police visant à améliorer le recrutement et la formation des policiers. Par ailleurs, en 1997, la politique des emplois jeunes a été mise au service de la sécurité avec la création des adjoints de sécurité et des agents de médiation sociale. Professionnels de la police, de la gendarmerie, de la justice, des douanes et des services pénitentiaires travaillent aujourd'hui avec des médiateurs sociaux pour donner corps aux nouvelles politiques de sécurité.

Peu à peu, un nouveau système politico-administratif se met en place. La sécurité se *coproduit* et devient un des terrains expérimentaux de la *gouvernance*. De ce point de vue, une révolution politique et juridique se réalise en France. Le modèle républicain traditionnel qui faisait du monopole de la puissance publique dans le domaine de l'ordre public un principe intangible est mis à mal. La sécurité crée un champ social de *concertation*, de *négociation* qui remet en cause les séparations établies entre le public et le privé, voire entre le politique et l'administratif. Dans les dispositifs Bonnemaïson par exemple, en réunissant autour de lui tous les acteurs concernés par la prévention de la délinquance, le maire met en place une « politique de la table ronde », c'est-à-dire une démarche permettant à chaque partenaire de participer, quel que soit son statut, à la définition des projets. Les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance créés en 2002 relèvent de la même démarche. La concertation entre les acteurs de la sécurité, qui s'étend régulièrement à de nouveaux partenaires, devient le pivot d'une nouvelle culture politico-administrative. Alors que l'ordre public se définissait de façon autoritaire, la sécurité est une activité négociée.

B. Un nouvel État

En France comme dans l'ensemble des pays européens, l'État connaît une mutation de grande ampleur. Pendant de nombreuses années, le phénomène semblait provenir de l'intervention de la puissance publique dans les secteurs de l'économie et du social. Mais, depuis environ trente ans, les changements qui interviennent au sein de l'État sont liés à des transformations qui se produisent là où on les attendaient le moins, à savoir dans le champ des compétences régaliennes de la puissance étatique. L'État est en quelque sorte « attaqué » dans son noyau dur. Il ne s'agit plus pour lui d'une évolution le conduisant à exercer de nouvelles missions, mais d'une remise en cause profonde de son rapport à la société, de ses missions traditionnelles et des formes prises par l'exercice de ces dernières.

L'État n'est pas pour autant en déclin. Critiqué, il connaît aussi un renouveau. Faisant l'objet d'un « débordement », il se redéploie aussi bien au niveau de ses missions que de son organisation.

En ce qui concerne le « débordement » de l'État, il est le résultat de la constitution d'une scène locale de la sécurité et d'un espace européen de sécurité. Autant de nouveautés et de révolutions politiques et institutionnelles. La problématique de la sécurité est locale dans son essence. Dès 1982, elle convoque les acteurs locaux pour

faire face aux violences urbaines. La scène locale de la sécurité va engendrer ses propres institutions. Certaines donnent aux autorités locales des moyens d'action: les polices municipales rénovées par la loi du 15 avril 1999 ou les agents de médiation sociale. D'autres institutions, comme les CCPD, les CLS et aujourd'hui les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance, permettent de constituer des cadres de partenariat et d'action. La saisie de la sécurité par le local, qui connaîtra un nouvel élan en 1989 lorsque les politiques de prévention de la délinquance seront intégrées dans la politique de la ville, ne constitue pas un simple déplacement géographique de l'action publique. Elle donne à cette dernière un nouveau contenu. Le décentrement en direction du local permet la constitution d'un espace public de sécurité. C'est grâce à lui que les acteurs concernés, étatiques et locaux, publics et privés, peuvent coproduire une politique.

« Débordé » par le bas, l'État l'est aussi par le haut avec la constitution de l'espace européen de sécurité qui a vu le jour au terme d'une double construction, celle issue des mécanismes de compensation à la libre circulation des personnes, et celle d'une coopération policière et judiciaire européenne. Le principe de libre circulation des personnes constitue un des fondements de la construction européenne. Il aboutira à la création d'un « espace sans frontières intérieures » consacré par l'Acte unique européen du 19 février 1986. Pour compenser la suppression des frontières, qui sera effective le 1^{er} janvier 1993, est signé l'accord de Schengen le 14 juin 1985 complété par l'Acte additionnel du 19 juin 1990. L'accord, limité en 1985 à cinq pays, est à l'origine de la nouvelle politique européenne de sécurité intérieure qui consiste à organiser une coopération entre les États en créant notamment un système d'information, le système d'information Schengen (sis). Depuis, le traité de Maastricht du 7 février 1992 et celui d'Amsterdam du 2 octobre 1997 ont considérablement affiné les dispositifs. Pour sa part, le traité d'Amsterdam permet de franchir un pas décisif dans l'histoire communautaire en instituant un « espace de liberté, de sécurité et de justice ». Il confirme solennellement que la sécurité accompagne l'abolition des frontières et, reprenant le principe adopté à Maastricht, il l'intègre dans le 3^e pilier, c'est-à-dire dans les activités relevant de la logique intergouvernementale. Il restait à s'assurer de l'effectivité de ces dispositions. Ce sera chose faite lors de la réunion du Conseil européen de Tampere des 15-16 octobre 1999 où sera organisée une procédure de suivi des décisions prises à Amsterdam.

Parallèlement à la politique liée à la libre circulation s'est organisée en Europe une coopération policière intergouvernementale. Débutant avec la constitution du groupe Trevi en 1975, cette coopération a eu pour premier objet la lutte contre le terrorisme, la drogue et la criminalité organisée. En 1991, une avancée se dessine en ce domaine avec la création d'Europol qui constitue un embryon de police européenne ayant pour mission de faciliter les échanges d'informations et l'organiser une coopération policière opérationnelle. Complément indispensable de la coopération policière, la coopération judiciaire a été plus longue à se mettre en place. Elle a cependant connu des développements récents avec la décision prise à Tampere de constituer Eurojust. Cette nouvelle structure, à propos de laquelle de nombreuses questions se posent, est compo-

sée de magistrats des pays membres et a pour mission de contribuer à la bonne coordination entre les autorités nationales chargées des poursuites et d'apporter un concours dans les enquêtes portant sur la criminalité organisée. Enfin, il est vrai que cette construction ne sera achevée que lorsque sera élaboré et appliqué un droit pénal européen dont on ne connaît aujourd'hui que les premières ébauches⁶.

Le « débordement » supranational de l'État dépassera sans doute dans les années à venir le niveau européen pour prendre une dimension internationale avec les dispositifs de coopération internationale qui ont connu un regain d'actualité après les événements du 11 septembre⁷. Ces derniers, qui peuvent apporter des changements majeurs aux politiques de sécurité, ont déjà au moins permis de rendre plus visible le paradoxe qui caractérise l'évolution de l'État et selon lequel le débordement de ce dernier aboutit moins à son affaiblissement qu'à sa reconstitution et à son redéploiement. Le phénomène est mondial. Au Nord comme au Sud, l'État est, depuis de nombreuses années, à la recherche de lui-même. Nécessaire, l'État doit cependant être redéfini aussi bien dans ses missions que dans sa forme. On connaît les orientations de ces recherches. Le « moins d'État » est indissociable du « mieux d'État ». Politiques et politologues s'entendent pour construire un État stratège ou un État régulateur. L'État en charge de la sécurité se trouve au cœur de cette mutation. La saisie de la sécurité par le local comme l'eupéanisation et l'internationalisation des politiques de sécurité amènent la puissance publique étatique à mettre l'accent sur ses rôles d'impulsion et de coordination. L'État s'allège sans démissionner. C'est ce qui se réalise dans l'État territorial où la puissance étatique mobilise les acteurs sociaux auxquels il reconnaît des missions de sécurité tout en réaffirmant sa mission fondamentale de chef d'orchestre de l'action publique.

Le redéploiement de l'État se décline aussi au niveau des différents appareils étatiques. La police et la justice notamment ont connu des réformes importantes dans la mouvance des politiques de sécurité qui devaient conduire à une redéfinition des missions et de l'organisation de la puissance publique étatique. En ce qui concerne la police, la réforme de l'institution a été mise en œuvre dès 1982. Sans être liée directement à la politique de prévention de la délinquance de la même époque, elle procède cependant de la même logique. Les politiques de sécurité ont vis-à-vis de la police des effets paradoxaux. Elles font perdre à l'institution traditionnellement en charge du maintien de l'ordre son monopole d'intervention. Sous leur empire, la préservation de l'ordre social ne relève plus des seules institutions républicaines traditionnellement habilitées. Se constitue en conséquence un système complexe de sécurité où la police et les appareils répressifs ne sont qu'une des pièces du dispositif. Mais, dans le même temps, la police va se réformer en renforçant notamment le professionnalisme de ses

6. Sur ces questions, voir dans le présent ouvrage les contributions de Jacqueline Domenach et de Constance Chevalier-Govers.

7. Voir l'article de P. Melchior, « La construction d'une nouvelle doctrine de la sécurité », *Revue française d'administration publique*, n° 91, juillet-septembre 1999, pp. 387-398. L'auteur désigne quatre menaces internationales: les flux physiques, le développement des techniques de communication, le terrorisme et la délinquance financière.

agents. Cette orientation sera celle définie et suivie par tous les ministres de l'intérieur, de gauche et de droite, de Gaston Defferre à Nicolas Sarkozy en passant par Pierre Joxe et Charles Pasqua. Pas plus que l'État en général dans le même contexte, la police ne démissionne. Au contraire, la nouvelle situation l'oblige à relever un défi. Elle doit se moderniser pour trouver sa place dans le système de sécurité. La justice procédera différemment. Mais il lui faudra aussi s'adapter dans les années qui suivront la mise en œuvre des politiques de sécurité. Elle le fera en suivant les orientations définies par la politique de proximité de 1997 reprise en 2002. Le concept de proximité renvoie parfaitement à une démarche de redéploiement. Il oriente les institutions de police et de justice en direction d'un service rendu à la population qui les conduit à gagner en efficacité et sans doute à trouver une nouvelle légitimité.

La réforme de la justice se réalisera aussi dans le cadre de la loi du 15 juin 2000 sur la présomption d'innocence qui se propose de concilier les droits de la personne, les nécessités de la répression et les droits des victimes. On sait qu'en la matière tout est question d'équilibre. La loi du 15 juin sera à cet égard critiquée, les policiers lui reprochant notamment de rendre leurs missions d'investigation impossibles du fait d'un excès de formalisme. Tenant compte des critiques formulées, la loi du 15 juin sera aménagée par une nouvelle loi du 4 mars 2002.

Prise de façon globale, la mutation actuelle de l'État a des causes qu'il faut aller chercher dans les profondeurs de la société. La forme politique étatique a perdu une part de légitimité. Pour se ressourcer, elle cherche à répondre aux demandes sociales. Il en résulte, de façon générale, un mode négocié d'exercice du pouvoir. Le champ de la sécurité ne saurait échapper à cette mutation qu'il lui faut même conduire pour que l'État change dans ce qui en constitue l'essence, à savoir l'exercice de sa mission de maintien de l'ordre social.

III

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ APRÈS LE 11 SEPTEMBRE

Les événements du 11 septembre 2001 ont réactualisé la « mise sur agenda » de la dimension internationale des politiques de sécurité. Cette dernière se décline de deux façons. Elle suppose que la sécurité intérieure prenne en compte les menaces extérieures et que, en ce qui concerne les pays européens dont la France fait partie, les politiques nationales s'intègrent dans une politique européenne communautaire. Seule cette dernière peut en effet permettre de faire face aux risques en assurant un contre-poids à la politique américaine qui exerce, depuis le 11 septembre, un nouveau type de domination dans le monde.

En ce qui concerne la France, la réponse aux événements du 11 septembre a été rapide pour ne pas dire précipitée. La loi sur la sécurité quotidienne, décidée par le Conseil de sécurité intérieure du 30 janvier 2001, a fait l'objet d'adaptations présen-

tées par le ministre de l'Intérieur au Sénat le 16 octobre 2001 et permettant que la menace terroriste soit prise en compte. Des moyens nouveaux, dont la mise en œuvre a été limitée dans le temps par respect des libertés publiques, ont été consentis aux forces de sécurité: visites de véhicules, élargissement du droit de perquisition, renforcement des contrôles effectués dans les lieux publics etc. Était-ce la preuve que la politique de sécurité intérieure était en mesure de prendre en compte des événements qui mettaient en évidence les relations entre les risques internes à un pays et les risques externes?

En France, toutes les analyses concernant la sécurité depuis les années soixante partent du constat selon lequel risques intérieurs et extérieurs sont étroitement imbriqués. La définition en 1959 d'une législation sur la défense nationale va en ce sens. Il s'agit de prendre en compte dans la défense de la Nation non seulement les ennemis extérieurs mais aussi ceux de l'intérieur. Il faut dire que les formes modernes des conflits, et plus particulièrement les luttes menées dans le cadre des « guerres de libération nationale », ont conduit à brouiller les distinctions traditionnelles entre guerre et révolte intérieure. De son côté, la sociologie de la sécurité dite intérieure établit que des liens existent entre la petite criminalité et la grande aux ramifications internationales. La drogue, le trafic des êtres humains ou les pratiques mafieuses contribuent à créer une hybridation. Le développement de ces phénomènes donne une portée nouvelle à celui des violences urbaines dont l'analyse en terme d'incivilités devient caduc. La criminalité attaque l'ordre social dans ses profondeurs pour en proposer un autre. Elle relève d'un processus global et mondial.

Lorsqu'en 1989 est créé en France l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, le choix de la notion de sécurité intérieure pour définir le champ d'intervention de l'organisme semble avoir eu pour ses promoteurs une portée limitée. Institution du ministère de l'Intérieur, l'IHESI ne pouvait pas afficher un empiètement sur les compétences du ministère de la défense et devait être distingué de son modèle, l'Institut des hautes études de la défense nationale. Le recours à la notion limitative de sécurité intérieure, qui avait en somme un caractère diplomatique, ne devait pas empêcher la doctrine de la sécurité intérieure, élaborée au début des années quatre-vingt-dix par l'IHESI, de reposer sur une théorie des risques prenant en compte aussi bien les risques intérieurs que ceux provenant de l'extérieur.

Sans grande portée à ses débuts, n'éliminant en tout cas pas la prise en compte des hybridations caractéristiques du secteur, la notion de sécurité intérieure a cependant structuré une politique qui a évolué de telle sorte que la globalité du phénomène criminel s'est trouvée peu à peu évincée des analyses et dispositifs mis en place. Il est vrai que les politiques de prévention de la délinquance ont été intégrées dans des politiques de sécurité qui avaient pour caractéristique de tendre vers une approche globale des phénomènes d'insécurité, mais les politiques de sécurité urbaine semblent avoir, par la suite, rétréci le débat. Le caractère hâtif et quelque peu improvisé des mesures prises après le 11 septembre doit faire réfléchir. La politique de proximité, qui constitue la déclinaison principale de la politique de sécurité intérieure révèle, à cette

occasion, ses limites. Orientée vers le local et le service rendu aux citoyens, elle contribue à ce que les politiques de sécurité se concentrent sur la lutte contre la petite délinquance alors même que les liens entre les différentes formes de criminalité ne font que s'accroître. Il en découle des mesures qui ne traitent pas le fond des problèmes. Comment endiguer les violences urbaines sans prendre en compte la délinquance internationale derrière laquelle percent les problèmes d'intégration des populations les plus sujettes aux infractions? Comment aussi assurer un service aux citoyens sans oublier la protection de l'État et des valeurs qu'il incarne?

En clair, la politique de sécurité intérieure et ses différentes modalités de mise en œuvre ont pu appauvrir les politiques de sécurité en les privant de leurs grands enjeux de société. Aujourd'hui, les politiques de sécurité doivent se situer dans le cadre de la mondialisation, non pour se perdre dans la non-décision, mais pour se globaliser, c'est-à-dire pour traiter les causes de l'insécurité dans leur totalité et dans leur complexité.

Une des raisons qui a conduit à ce qui constitue finalement une perte de sens des politiques de sécurité réside dans la faiblesse des dispositifs d'analyse et de prospective permettant de mesurer toutes les dimensions des risques encourus par nos sociétés. Dans le cas de la France, il est certain que l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure, qui devait analyser les menaces pesant sur nos sociétés n'a pas tenu ses promesses. Ballotté par les alternances politiques, l'Institut n'est pas arrivé à devenir la référence qu'on attendait dans le domaine des recherches et des analyses opérationnelles sur la sécurité. Défense, sécurité intérieure, politique de la ville, comparaisons européennes, analyses internationales, prise en compte de la mondialisation, autant de questions qui doivent être mises en relation et étudiées avec les outils des sciences sociales afin de constituer une aide à la décision. Par rapport à ces besoins, l'Institut est resté, malgré sa dimension interministérielle proclamée, l'organe d'un ministère, celui de l'intérieur. Or, il n'est plus possible que la mission d'analyse dans le domaine de la sécurité continue à faire l'objet d'appropriations ministérielles et bureaucratiques. L'État français pourrait en tout cas montrer la voie d'une prise en compte sérieuse de ces questions en créant un institut unifié des recherches et études sur les questions de sécurité. Il faudrait, en outre, que le débat soit porté sur le plan européen et que se crée un institut européen des études sur la sécurité.

En ce qui concerne la politique européenne, la réplique communautaire aux attentats du 11 septembre ne s'est pas faite attendre. Qu'on en juge. Le Conseil européen extraordinaire du 21 septembre 2001, le Conseil justice affaires intérieures des 6 et 7 décembre 2001 et le Conseil européen de Laeken des 6 et 7 décembre 2001 ont décidé et commencé à mettre en œuvre un plan d'action de lutte contre le terrorisme en accord avec les décisions de l'ONU et en concertation avec les États-Unis. Les mesures prises portent sur l'amélioration de la coopération policière et judiciaire, la lutte contre le financement du terrorisme et le renforcement de la sécurité aérienne et l'aide aux compagnies. En ce qui concerne plus particulièrement l'amélioration de la coopération policière et judiciaire, son fondement repose sur un accord politique concernant la définition du terrorisme. La décision cadre du Conseil justice affaires

intérieures du 6 décembre énonce que sont des actes terroristes « les actes intentionnels, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou une organisation internationale... lorsque l'auteur les commet dans le but de gravement intimider une population, ou contraindre indûment les pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou une organisation internationale ». Suivent les actes incriminés ainsi que les sanctions qui devraient être intégrées dans les législations nationales. Parmi les autres mesures, il faut citer l'accord sur le mandat d'arrêt européen, l'extension des rôles d'Eurojust et d'Europol ainsi que les capacités européennes de renseignements, le renforcement des contrôles aux frontières, une mobilisation contre le bioterrorisme et une prise en compte de la cybercriminalité.

La célérité dont a fait preuve l'Europe pour répondre aux menaces terroristes montre que les institutions européennes en charge des questions de sécurité commencent à être organisées de façon conséquente. Mais il ne faudrait pas que les dispositifs européens adoptés après le 11 septembre, par ailleurs justifiés par l'urgence, constituent à eux seuls les bases de la politique de sécurité communautaire. Quelques remarques s'imposent à la lecture des dernières décisions prises par les instances européennes. Il faut d'abord rappeler que le terrorisme ne constitue qu'un risque parmi d'autres pour nos sociétés qui sont aussi menacées par la criminalité financière ou les trafics d'êtres humains et de drogue. Quant à la notion même de terrorisme, elle est porteuse de confusions et peut donner lieu à des amalgames. L'usage qui en est fait par les États-Unis au nom de la doctrine de « l'axe du mal » dévoile une stratégie de manipulation de la notion qui a pour finalité d'établir un nouveau type de domination mondiale. Face à cette dérive, qui donne à la mondialisation une dimension sécuritaire, il est urgent de faire valoir les exigences de la démocratie en proposant que l'Europe en porte les valeurs sur le plan international.

D'un point de vue général, il est vrai que depuis le traité d'Amsterdam (1997) et le Conseil européen de Tampere (1999), la politique de sécurité européenne a fait des progrès en communautarisant certaines questions (asile et immigration) et en instituant une « coopération renforcée » dans la lutte contre la criminalité⁸. Mais cette politique européenne n'a de sens que si les politiques de chaque pays membres sont intégrées à celle de l'Union et si cette dernière met en place des mécanismes de contrôle démocratique. Fédéralisme et démocratie vont de pair. Le problème est, par exemple, posé à propos d'Europol. La construction d'une police européenne, qui est aujourd'hui une nécessité, suppose que les polices nationales renoncent à leur monopole dans l'exercice de certaines compétences et que la nouvelle police fasse l'objet de contrôles parlementaires et juridictionnels. Le développement de l'entraide judiciaire européenne, dont la logique conduit à l'élaboration d'un droit pénal européen, crée une même dynamique en faveur d'une Europe politique.

8. Voir la contribution dans cet ouvrage de J. Domenach, « La sécurité intérieure à l'heure européenne ».

Dans ce contexte, l'État est encore mis en débat. Il est appelé à évoluer dans l'acceptation d'un nouveau « débordement ». Évoluer certes, mais pas démissionner à un moment où la sécurité crée un besoin de puissance publique.

LA PLACE DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE DANS LA GESTION PUBLIQUE DE LA SÉCURITÉ EN FRANCE

Isabelle Di Tacchio

CERDAP,

Chargée de mission à l'Institut d'études politiques de Grenoble

Cet article prend sa source dans un travail d'enquête et de recherche mené par le CERDAP en 2000¹, visant à recueillir les points de vue des principaux acteurs ayant participé à la création et aux premières années de fonctionnement de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure. Cette recherche dresse le portrait de l'Institut en suivant deux axes, le premier est relatif à la genèse de l'institution, le second concerne le rôle de l'IHESI dans le processus décisionnel. L'objet de ce travail n'était pas d'effectuer une enquête à partir d'un éventuel panel représentatif du milieu de la sécurité intérieure, mais de laisser « parler » les opinions de certains témoins clés dans la création et la structuration de l'institut.

La présente réflexion se fonde, par conséquent, sur l'image de l'IHESI telle qu'elle ressort de cette recherche, et tente de cerner la place de cette institution depuis une douzaine d'années dans la problématique de la sécurité intérieure.

L'IHESI représente sous bien des aspects une institution originale dans le paysage administratif français. Créée en 1989 sous l'impulsion de Pierre Joxe à partir d'un budget modeste, cet institut, directement rattaché au ministère de l'Intérieur, est, depuis son origine, un acteur essentiel dans le champ de la sécurité intérieure. Durant un peu plus d'une douzaine d'années, l'IHESI a joué des rôles différents qui illustrent non seulement l'évolution de l'institution, mais également plus largement celle de la problématique de la sécurité intérieure. Les problèmes de sécurité ne s'appréhendent plus aujourd'hui comme au début des années quatre-vingt-dix et l'IHESI est au cœur de ces mutations. En effet, si la gestion de la sécurité actuellement en France est fondée, notamment, sur des idées de partenariat, de partage des responsabilités, de proximité et de contractualisation, c'est en partie grâce au creuset intellectuel et pratique qui s'est formé au sein de l'IHESI ces dernières années.

Les ambitions qui ont présidé à la création de l'institut n'étaient pas modestes, et sans doute l'importance de ces aspirations explique-t-elle la place de cet institut, sans autonomie financière, dans le champ de la sécurité intérieure. Dans l'esprit de ses

1. S. Bellina et I. Di Tacchio, *Éléments pour une histoire de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure*, CERDAP, 2000.

fondateurs, l'IHESI devait à la fois décloisonner la perception des problèmes d'insécurité et leur traitement, former les hauts fonctionnaires de la police à une nouvelle pensée de la sécurité, donner corps au concept de sécurité intérieure en permettant le développement de la recherche dans ce domaine. L'IHESI devait en outre devenir un outil d'analyse inventif et prospectif pour le ministère de l'Intérieur, tout en défendant une conception partenariale de la sécurité.

Réussir sur tous ces plans relevait d'un pari, d'autant que depuis sa création, l'IHESI se trouve au cœur de paradoxes. L'Institut est en effet au carrefour des préoccupations d'un ministère de l'Intérieur toujours tenté par des comportements impérialistes, et de la défense de l'idée de partage du champ décisionnel de la sécurité intérieure entre tous les acteurs concernés. Nous ne chercherons pas ici à dresser un bilan des différentes activités de l'IHESI, mais nous nous attacherons à identifier d'une part le rôle de l'IHESI dans la structuration d'un milieu de la sécurité intérieure, et d'autre part à évaluer l'impact de l'institut sur l'évolution des politiques publiques de sécurité durant la dernière décennie.

I

UNE INSTITUTION HYBRIDE AU CŒUR DE LA CONSTITUTION D'UN MILIEU DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN FRANCE

L'IHESI est une institution atypique, tant par sa structuration que par son fonctionnement. C'est à la fois un institut de recherche et de formation ainsi qu'un outil de communication et d'expertise pour le ministère de l'Intérieur. Ces multiples fonctions font de l'IHESI un lieu où se croisent des horizons professionnels différents: des policiers, des gendarmes, des magistrats, des chercheurs... La présence de praticiens et de théoriciens au sein d'une même structure et la combinaison entre les missions de formation, d'études et de recherche, et de communication, confère à l'IHESI toute son originalité. Au titre de ces particularités, il faut insister notamment sur la volonté de l'institut de développer en parallèle des activités de formation et d'études et de recherche.

A. La formation: un creuset professionnel

La formation dispensée par l'IHESI s'organise en sessions annuelles au plan national, régional (depuis 1993), et européen². Cette formation est basée sur une sélection de hauts fonctionnaires des administrations de la sécurité intérieure, de membres du corps préfectoral, de magistrats, d'élus et de représentants de différents secteurs de la

2. La première session européenne a été organisée en 1998, elle rassemblait des responsables originaires de Belgique, du Luxembourg, des Pays-Bas et de France.

société civile³. Cette démarche a pour ambition de mêler les origines et les pratiques professionnelles de haut niveau, afin que les policiers ne constituent pas plus de la moitié du public d'une session⁴. Ainsi, par ce « choc des cultures », la formation doit contribuer à décloisonner le milieu policier, à l'ouvrir aux autres acteurs de la sécurité. Ce processus concrétise l'idée impulsée par Gaston Defferre en 1982, reprise par Pierre Joxe en 1989 dans son contrat pluriannuel de formation, que l'on peut changer la police de l'intérieur, par la formation des policiers. Cette activité au sein de l'institut est née d'une volonté de modifier l'image de la police et les pratiques policières en formant les policiers à une nouvelle conception de leur métier. La logique particulière de brassage des origines professionnelles ne constitue pas seulement une opportunité de sortir d'une conception strictement policière de la sécurité, elle fournit également l'occasion aux auditeurs qui suivent ces sessions de faire partie d'un réseau qui embrasse toutes les dimensions de la gestion publique et privée de la sécurité en France.

La formation occupe à l'IHESI une place prépondérante, elle est une vitrine de l'institution et représente aujourd'hui l'élément de pérennité de la structure. Elle n'est probablement plus aussi déroutante pour les policiers que ce qu'elle était dans les premiers temps d'existence de l'Institut. En effet, d'une part les promoteurs des premières sessions avaient tout à inventer pour amener la police à investir l'idée d'une « sécurité affaire de tous » ; d'autre part les policiers qui suivent à l'heure actuelle les sessions de l'IHESI sont eux-mêmes porteurs de nouvelles pratiques professionnelles plus concertées et partenariales que par le passé.

L'activité de formation de l'IHESI a toujours été volontairement élitiste. Or, la formation constitue également un outil de communication, et à ce titre, l'Institut demeure largement méconnu de la base policière. Il paraît intéressant de souligner que la Direction de la formation de la police nationale, peu de temps après sa création⁵ a organisé un colloque sur le thème de la pédagogie de la communication dans la police auquel l'IHESI n'a pas été associé. À cette occasion, le directeur général de la police nationale, Patrice Bergougnoux, a insisté sur l'effort de fournir pour lier la communication et la formation, afin que chaque policier « quel que soit son grade, quel que soit son secteur de présence et d'intervention » soit à même de transmettre les nouvelles pratiques policières, notamment en ce qui concerne la police de proximité⁶.

3. Pour avoir une idée plus précise de la composition du public des auditeurs de l'IHESI, cf. Frédéric Ocqueteau, « Les anciens auditeurs juges de l'IHESI », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p. 17-43.

4. À titre d'exemple, la huitième promotion d'auditeurs (1996-1997) comprenait : 38,20 % de fonctionnaires plus spécifiquement chargés de la sécurité (police, gendarmerie, sécurité civile, douanes, armée), 13,48 % d'auditeurs venaient d'institutions publiques, d'administration centrales et des services déconcentrés de l'État (notamment du corps préfectoral), 8,99% étaient des membres d'entreprises publiques ou privées, 8,99 % étaient des magistrats, 6,74 % étaient originaires de la fonction publique territoriale. La session comptait en outre 4,49 % d'élus, le même pourcentage de responsables du monde associatif et 3,37 % de journalistes. Enfin, 2,25 % d'auditeurs exerçaient une profession libérale et les syndicats étaient représentés par 1,12 % des participants.

5. Décret n° 99-57 du 29 janvier 1999, *J.O.*, 30 janvier 1999, p. 1549.

6. Intervention de M. Patrice Bergougnoux, le 5 octobre 2000.

Certes, les sessions de formation de l'IHESI ont permis aux cadres de la police de donner une assise concrète au concept de sécurité intérieure. Elles ont en outre favorisé la diffusion de cette nouvelle approche des problèmes de sécurité car les anciens auditeurs constituent un réseau territorial pour l'Institut. Cependant, l'Institut ne devrait-il pas aujourd'hui intégrer de nouvelles dimensions dans sa politique de communication? S'il a longtemps représenté une vitrine du ministère de l'Intérieur auprès des hiérarchies de l'administration et de la sphère privée, l'Institut se trouve actuellement devant la nécessité de construire une légitimité territoriale, sous peine de n'être réduit qu'à un rôle de prestataire de services dans le cadre des politiques locales de sécurité.

B. Les études, la recherche: un creuset scientifique

La création de l'IHESI intervient dans un contexte de retard indéniable de la recherche française dans le domaine de la sécurité intérieure par rapport, notamment, aux investissements des chercheurs anglo-saxons sur ce sujet. Une des missions de l'Institut était de combler ce vide et de contribuer à dépassionner et à désidéologiser le débat public sur le thème de la sécurité. Développer la recherche au sein de l'Institut devait permettre de mieux cerner les enjeux du concept de sécurité intérieure afin d'en faire un nouveau référentiel dans l'appréhension des problèmes de sécurité. À ce titre, l'IHESI est devenu en quelques années, notamment grâce aux *Cahiers de la sécurité intérieure*, le point de ralliement des travaux sur la sécurité intérieure et la police. Ces recherches se développaient sans structuration d'ensemble et ne bénéficiaient d'aucun écho auprès de l'institution policière, alors même que nombre de ces réflexions soulevaient la question du changement de et dans la police. L'apport de l'IHESI est d'avoir créé un mouvement d'institutionnalisation de la recherche, afin que l'action publique se nourrisse de la théorie. En ce sens, l'IHESI inaugure un nouveau type d'administration capable d'inscrire la recherche dans le processus décisionnel.

Cette démarche n'est pas toujours évidente puisqu'il faut permettre aux chercheurs de garder leur liberté tout en répondant aux exigences de l'agenda politique. Face à cette difficulté, le choix de l'IHESI est de développer concurremment deux types de travaux scientifiques. L'Institut mène ainsi une recherche appliquée par le biais d'études dont l'objectif répond à une demande institutionnelle, et une recherche théorique plus détachée de l'action administrative et donc plus critique à son égard. Idéalement, les études devraient jouer un rôle de médiation entre la recherche et l'action. Il est cependant complexe d'organiser cette synergie. Longtemps réunies au sein d'un même département, les études et la recherche sont désormais dissociées en deux « pôles »: le « pôle développement » regroupe le département « Ingénierie et conseil » et le département « Études et stratégies », alors que le « pôle de la recherche et de la valorisation » rassemble le département « Recherche » et le département « Cahiers de la sécurité intérieure ». Cette nouvelle organisation nous paraît établir le constat de l'impossibilité de faire fonctionner ensemble les études et la recherche. Cette difficulté

ne nous semble pas seulement liée à la nature différente des deux types d'activité, mais également au fait que, depuis sa création, l'IHESI mène une recherche pilotée par des chercheurs et des études dirigées par des policiers. L'Institut n'a pas véritablement réussi à construire un partenariat entre ces deux mondes.

Les missions de l'IHESI se développent encore trop dans l'ignorance l'une de l'autre. Ce constat est valable pour ce qui concerne les études et la recherche, mais également s'agissant des rapports entre la formation et la recherche. Pour cette raison, lors des assises de la formation et de la recherche dans la police nationale, Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, émettait le souhait d'une évolution de cette situation en ces termes: « La formation doit transmettre et diffuser dans l'institution policière les connaissances nouvelles que produit la recherche, soit par la synthèse de l'expérience de terrain, soit par l'examen comparatif des travaux effectués dans des pays étrangers⁷. » Les conclusions du rapporteur général de ces mêmes assises allaient également dans le sens d'un renforcement de ce lien entre la théorie et la pratique, puisqu'elles préconisaient notamment « la transcription des travaux de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure en outils de formation⁸ ».

Toutefois, en permettant l'intégration de la recherche dans l'action publique l'IHESI a opéré en son temps une véritable révolution. En ce sens, l'Institut peut être considéré comme une préfiguration de l'administration moderne qui rompt avec un processus décisionnel linéaire et vertical, pour fonctionner selon un modèle transversal capable de mettre sa propre expertise au service de son action. Aujourd'hui, c'est l'administration qui demande au monde scientifique de jouer un rôle d'expert et de produire ce que l'on peut appeler une « recherche-action⁹ ». Ainsi, par un décret et une circulaire du 4 mai 1999¹⁰, le Premier ministre engage fortement les administrations à faire appel aux enseignants-chercheurs pour leur confier des missions d'expertise et de conseil. Tout en reconnaissant l'utilité et la pertinence de l'action des structures internes aux administrations, le chef du gouvernement légitime par ces textes réglementaires l'intervention des universitaires dans l'aide à la décision publique. Désormais, la recherche est appelée à remplir une mission plus dynamique dans un système d'expertise longtemps réservé aux administrations elles-mêmes, ou à la sphère privée par le biais des cabinets d'audit et de conseil. Cette ouverture de

7. Discours introductif de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur, « Assises de la formation et de la recherche dans la police nationale », *Les Actes des Assises*, La Villette, 1^{er} février 1999, p. 5, édition du SIRP, ministère de l'Intérieur, Paris, 1999.

8. P. Antonmattei, « Rapport général », « Assises de la formation et de la recherche dans la police nationale », *Les Actes des Assises*, La Villette, 1^{er} février 1999, p. 63, édition du SIRP, ministère de l'Intérieur, Paris, 1999.

9. J.-J. Gleizal, « Recherche et action dans le champ de la police et de la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p. 73-86.

10. Décret n° 99-343, relatif à la participation d'enseignants-chercheurs à des missions d'expertise et de conseil pour le compte des administrations de l'État et de leurs établissements publics à caractère administratif, *J.O.*, n° 104, 5 mai 1999, p. 6738. La circulaire du Premier ministre est publiée dans le même exemplaire du *Journal Officiel* à la page 6725.

l'administration vers le monde scientifique n'a rien d'une évidence. L'IHESI a joué un rôle très important dans l'émergence de ces nouveaux modes d'action de la sphère publique.

L'Institut est lié au processus décisionnel de par son statut et ses missions, il semble donc naturel qu'il ait eu une influence sur les politiques publiques de sécurité de ces douze dernières années.

II

LA PARTICIPATION DE L'IHESI A LA RÉALISATION D'UN PATRIMOINE INTELLECTUEL ET POLITIQUE DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La création de l'IHESI est contemporaine d'une nouvelle appréhension des problèmes de sécurité par les pouvoirs publics. Face à l'échec de la conception uniquement répressive du maintien de l'ordre, s'impose l'idée de lutter en amont de la délinquance par une politique de prévention. En outre, l'ensemble des acteurs de la sécurité prend conscience que ce domaine ne peut plus et ne doit plus être l'apanage de l'État régalien. À ce titre, la police a constitué à la fois un observatoire et un laboratoire de la recomposition de l'État, de sa recomposition territoriale, et de la recomposition de ses modes d'intervention.

Alors que les années quatre-vingt étaient encore caractérisées par des textes législatifs et réglementaires très marqués idéologiquement, la décennie qui nous sépare de la création de l'IHESI a vu se succéder, et parfois se compléter, plusieurs politiques publiques influencées par la dimension consensuelle du concept de sécurité intérieure. Cette époque voit apparaître l'idée d'un « droit à la sécurité¹¹ ». Ces dispositifs législatifs ont tenté de répondre au sentiment d'insécurité, mais ils se sont également détachés de la demande sociale. En effet, l'action publique en matière de sécurité s'est autonomisée au point que l'on considère qu'il existe aujourd'hui une offre publique de sécurité¹². L'IHESI a largement contribué à cerner les contours de ces dispositifs publics, dont certains représentaient une réponse à la concurrence du secteur privé de la sécurité. En outre, en défendant l'idée de la coproduction des politiques de sécurité, l'Institut a dressé le portrait robot du processus décisionnel idéal dans ce domaine. « La diversité des acteurs a conduit à souligner l'importance de la notion de coproduction, par tous, y compris le simple citoyen, des politiques publiques de sécurité. Cette coproduction est naturellement liée à la notion de partenariat, qui ne se réduit pas à

11. Cette notion est présente dans la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (la LOPS), *J.O.*, 24 janvier 1995, p. 1249. Elle apparaît également dans le projet politique de sécurité présenté par Lionel Jospin lors du colloque de Villepinte des 24 et 25 octobre 1997, « Des villes sûres pour des citoyens libres ».

12. « L'offre publique de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, juillet-septembre 1990, 231 p.

une juxtaposition des actions mais conduit à la nécessité d'une analyse globale des problèmes¹³. »

Cependant, l'idée d'une « sécurité: affaire de tous » constituait une véritable révolution culturelle au sein d'un ministère traditionnellement jacobin et d'une administration comme la police particulièrement résistante aux changements. L'IHESI, tout en étant rattaché au ministère de l'Intérieur et devant par là même lui être utile, avait également pour fonction de promouvoir une conception souple et ouverte de la sécurité intérieure. Depuis sa création l'IHESI se trouve donc au confluent des orientations du ministère de l'Intérieur et de l'influence des autres acteurs de la sécurité. L'IHESI occupe par conséquent une place stratégique pour influencer les politiques publiques de sécurité.

Néanmoins, si l'une des missions originelles de l'Institut est *d'éclairer les décisions et actions des responsables et professionnels de la sécurité*¹⁴, cela ne signifie pas, pour autant, que l'IHESI ait été conçu pour avoir une action directe sur les politiques publiques. Ainsi, exceptée la demande récente adressée par le Premier ministre à l'IHESI afin qu'il intervienne dans le dispositif des contrats locaux de sécurité il n'apparaît pas, depuis 1989, qu'il y ait eu une volonté gouvernementale formelle d'impliquer l'Institut dans le processus décisionnel. Cette tendance ne s'est pas démentie, même aux moments où la concordance des points de vue et des objectifs entre l'Institut et le ministère était la plus forte. Pour n'en donner qu'un exemple, l'IHESI n'a pas été associé à l'élaboration du vaste projet de loi d'orientation sur la sécurité intérieure de Pierre Joxe en 1989. En effet, ce texte est issu d'une réflexion conjointe du cabinet du ministre et de celui de François Roussely, à l'époque directeur général de la police nationale. Il peut paraître étonnant que l'Institut, qui venait juste d'être créé par Pierre Joxe, n'ait pas été associé à cette politique. L'IHESI aurait pu être, à cette époque, le lieu de la définition des axes d'une grande politique de sécurité intérieure. Il aurait ainsi porté en même temps le concept de sécurité intérieure émergent et sa traduction juridique¹⁵.

Un souci de clarté impose une sectorialisation des différentes politiques sur lesquelles l'IHESI a pu avoir une influence, mais cette catégorisation revêt parfois un caractère artificiel. En effet, ces divers dispositifs législatifs et réglementaires sont souvent liés les uns aux autres par des logiques d'ensemble, des axes de développement communs.

Au terme de ces douze années d'existence, on peut considérer que l'IHESI a rempli une fonction de plate-forme théorique et expérimentale des orientations actuelles des politiques de sécurité. Ainsi, depuis 1997, l'Institut voit réapparaître dans le débat public les grands thèmes qui ont inspiré à la fois sa création et son travail. Ces

13. *La Lettre de l'IHESI*, n° 1, janvier 1992, p. 3.

14. Décret n° 91-903 du 10 septembre 1991 portant organisation de l'IHESI, *J.O.*, 13 septembre 1991.

15. Finalement, ce projet sera abandonné notamment en raison des difficultés politiques que représentait la volonté de coordonner les forces de la police nationale et de la gendarmerie.

thématiques, formalisées notamment par le colloque de Villepinte¹⁶ organisé les 24 et 25 octobre 1997 par le ministre de l'Intérieur Jean-Pierre Chevènement, ont évolué, mais aucune n'est étrangère à l'IHESI, qui a eu l'occasion par ses diverses activités de nourrir cette réflexion politique. Actuellement, ces réformes semblent arriver à une forme de maturité. Ces politiques doivent beaucoup au défrichage scientifique et pratique du champ de la sécurité intérieure pratiqué par l'Institut depuis sa création. Ces chantiers décisionnels sont entre autres, la contractualisation du partenariat dans les politiques locales de sécurité par la voie des contrats locaux de sécurité, et la mise en place d'une police de proximité. L'IHESI nous paraît constituer un lieu de mémoire permettant aujourd'hui la concrétisation de ces changements politiques en gestation depuis une vingtaine d'années. Ce rôle, l'Institut le remplit, qu'il soit ou non sollicité directement par les décideurs publics pour intervenir dans les politiques publiques.

L'IHESI a été plus particulièrement lié à deux dimensions théoriques des politiques de sécurité. Défendant l'idée d'une « sécurité affaire de tous » inhérente au concept de sécurité intérieure, l'Institut a été conduit à affirmer d'une part la nécessité d'une territorialisation de l'appréhension et du traitement des problèmes de sécurité, et d'autre part l'impératif d'une approche partenariale de l'action dans ce domaine. En outre, même si la filiation entre d'autres actions gouvernementales et l'IHESI est moins apparente, l'Institut a facilité, par sa recherche d'un consensus sur la sécurité intérieure, une forme de continuité entre certaines politiques de sécurité.

A. Une approche territorialisée de la sécurité

Employée couramment aujourd'hui par le monde politique et administratif, la notion de territorialisation revêt une signification particulière. Impulsant un fonctionnement transversal dans un système décisionnel centralisé et hiérarchisé, « elle n'a pas de caractère juridique et désigne la nécessité d'organiser une action administrative sur le territoire, c'est-à-dire proche des administrés et coordonnée¹⁷ ». La territorialisation n'est pas encadrée par le droit, elle fait appel à des logiques de régulation. Appliquée aux politiques de sécurité, elle peut prendre différentes formes et concerner plusieurs parties de l'activité policière. Les travaux de l'Institut ont intégré la territorialisation, notamment à travers deux dimensions. La première concerne l'organisation des services de police, il s'agit de la politique de départementalisation. La seconde s'applique directement à l'action policière, par l'instauration d'une police de proximité.

16. *Des villes sûres pour des citoyens libres: Actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997*, édition du SIRP, ministère de l'Intérieur, Paris, 1997.

17. J.-J. Gleizal, « Chronique de Police 1993 », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1993.

1. La départementalisation

La territorialisation a pour objectif de rendre plus cohérente l'action des services de police. Une de ses traductions fut la politique de départementalisation mise en œuvre par Pierre Joxe à partir de 1990. Cette démarche poursuivait avant tout le but de mieux coordonner les actions de lutte contre la petite et moyenne délinquance. En effet, ce domaine concerne non seulement plusieurs services de la police nationale, mais également la gendarmerie, les polices municipales et les agences privées de sécurité. La départementalisation se proposait de mettre fin au morcellement institutionnel de l'action policière en « plaçant auprès du préfet un véritable instrument opérationnel de commandement de la police nationale: la direction départementale de la police nationale (DDPN)¹⁸ ». Cinq départements furent choisis à titre expérimental pour évaluer la pertinence de ce nouveau dispositif¹⁹. Concrètement, cinq directions départementales de la police se sont substituées aux directions départementales spécialisées des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières. Une note du ministère de l'Intérieur du 20 avril 1990 précise que cette réorganisation a pour but « de donner aux préfets un moyen efficace lui permettant de définir, de mettre en œuvre et d'évaluer des politiques globales de sécurité adaptées aux formes de la délinquance de leur département, de façon à améliorer notablement la qualité du service rendu par la police nationale à nos concitoyens²⁰ ». Le directeur départemental de la police nationale devient dans ce nouveau cadre l'interlocuteur principal et privilégié du préfet. La départementalisation s'insérait dans la politique générale de modernisation de la police souhaitée par Pierre Joxe, et plus largement dans la réforme du service public initiée par Michel Rocard. À ce titre, l'IHESI fut associé à cette démarche, d'une part sur le plan théorique, la départementalisation est une conséquence des réflexions de l'IHESI, mais également, d'un point de vue plus concret par le biais des projets de service.

2. La police de proximité

Depuis sa création, l'IHESI défend l'idée que la sécurité quotidienne de la population, assurée par les services de la police urbaine, doit intégrer un nouveau mode de fonctionnement, celui de la proximité. Comme d'autres politiques, la police de proximité a fait l'objet d'une maturation qui semble aboutir aujourd'hui. Les travaux de l'institut ont beaucoup contribué à affiner le débat sur cette question, notamment par des réflexions sur les pratiques d'ilotage dans la police nationale²¹. Ces travaux

18. O. Renaudie, « Police nationale, syndicalisme et alternances politiques », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p. 203.

19. Le dispositif sera étendu à dix-huit autres départements en 1992 et une direction centrale de la police territoriale sera créée par un décret du 20 février 1992, *J.O.*, 21 février 1992, p. 2707.

20. Note du ministère de l'Intérieur citée par J.-J. Gleizal, J. Gatti-Domenach et C. Journès, *La Police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF, 1993, p. 208.

21. M. Cunha et C. Delcroix, « Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité. Exploration d'un espace social: Montfermeil », *IHESI*, décembre 1991.

C. Mouhanna, « Étude sur l'expérience d'ilotage à Roubaix », *IHESI*, décembre 1991.

d'études et de recherches ont permis de mieux cerner les dimensions de la notion de proximité et de l'action policière qui pouvait s'y inscrire. Ainsi, l'IHESI s'est tourné entre autres vers les expériences anglo-saxonnes de « police communautaire²² » (*community policing*) pour étudier l'efficacité de ces dispositifs et leur relation avec le pouvoir politique local. Selon Jean-Marc Erbès, premier directeur de l'IHESI : « Nos efforts en la matière ont été couronnés par le colloque international de décembre 1992 portant sur les systèmes de police en Europe, qui nous a permis de capitaliser un nombre important de connaissances sur les polices communautaires anglo-saxonnes, plus proches de la ville et de ses habitants; à partir de là nous avons pu lancer une série de travaux de recherche et d'études de terrain, dans les quartiers difficiles, et sur les difficultés rencontrées par les agents dans l'exercice de leurs métiers, montrant que les ressorts traditionnels de la sécurité publique devaient être fondamentalement transformés, qu'il était à trouver, à formuler une culture nouvelle, dans laquelle il fallait faire intervenir d'autres partenaires, sur les diagnostics comme sur d'autres projets. À mon sens, c'est une des réussites principales de l'IHESI que d'avoir pu formaliser véritablement ce que pouvait être la police au quotidien, la police de proximité²³. »

Aujourd'hui, la mise en œuvre d'une police de proximité révèle un enjeu de taille pour l'État, à savoir sa capacité à se positionner au cœur de la régulation territoriale dans un rôle *d'intercesseur territorial*²⁴ et non plus seulement d'organisateur de services. En ce sens, la police d'État doit être aussi une police de proximité. L'IHESI occupe de ce fait une place stratégique pour que la police nationale intègre les dimensions d'une action de proximité. Cependant, le ministère de l'Intérieur ne semble pas vouloir confier cette mission à l'Institut. En effet, il faut remarquer que si l'IHESI a été impliqué par le ministère de l'Intérieur dans le cadre des Assises de la formation et de la recherche, il n'en a pas été de même concernant les Assises de la police de proximité²⁵.

B. Les contrats locaux de sécurité: un partenariat territorialisé de la sécurité

Lors du colloque de Villepinte, Lionel Jospin, annonçait l'orientation générale de la politique de sécurité du gouvernement et insistait sur la nécessité d'établir un partenariat local dans ce domaine. Le Premier ministre proposait alors un cadre à cette action partagée: le contrat local de sécurité. Ces contrats ont été imaginés pour « mieux adapter la politique de sécurité aux réalités locales²⁶ ». Cette idée n'est pas

22. J.-P. Brodeur, « Police et sécurité en Amérique du Nord, bilan des recherches récentes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 0, janvier 1990, p. 203-241.

23. Entretien avec J.-M. Erbès, « Aux origines de l'Institut », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 37, 3^e trimestre 1999, p. 7-15.

24. D. Behar, « Les enjeux du territoire », Journée d'études sur le thème *Territoires et Sécurité*, organisée par l'École nationale d'administration le 23 novembre 1999.

25. *Assises nationales de la police de proximité* qui se sont déroulées le 30 mars 2000 à La Villette.

26. Allocution de Lionel Jospin, Premier ministre, *Des villes sûres pour des citoyens libres: Actes du colloque de Villepinte, 24-25 octobre 1997*, édition du SIRP, ministère de l'Intérieur, Paris, 1997.

nouvelle, elle apparaissait déjà dans la logique des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) créés à la suite du rapport Bonnemaïson en 1982. Ils avaient pour ambition de réunir, autour du maire, tous les protagonistes de la lutte contre la délinquance afin d'établir un constat, puis de définir des objectifs et des actions concertées, d'en suivre l'exécution avant de faire remonter l'information vers les structures départementales et nationales. Le maire placé au centre de ce dispositif devait en assurer la cohérence. Si l'on admet aujourd'hui qu'ils assurent une fonction de *caisse de résonance*²⁷ de la sécurité, les CCPD semblent se diriger progressivement vers une fusion avec les CLS²⁸.

Dans le temps qui sépare ces deux politiques partenariales, CCPD et CLS, l'IHESI s'est investi pour proposer sa vision de l'action concertée en matière de sécurité. Aujourd'hui, la « mission d'assistance » que le ministère de l'Intérieur a formellement confiée à l'IHESI dans le cadre de la mise en œuvre des contrats locaux de sécurité, nous paraît constituer une opportunité pour l'Institut de s'imposer comme le relais territorial naturel du ministère au niveau local. En effet, les contrats locaux de sécurité comportent un volet opérationnel important puisque, contrairement au partenariat organisé dans d'autres cadres comme les CCPD ou les contrats de ville, ils permettent aux acteurs locaux de mettre en œuvre des moyens communs pour agir contre l'insécurité. Les CLS vont au-delà de l'échange d'informations entre les partenaires de la sécurité, ils leur permettent d'exploiter ces données communes.

Tout contrat local de sécurité doit être précédé d'une première étape de diagnostic qui doit, selon la circulaire d'octobre 1997, « permettre d'aboutir à une meilleure connaissance des réalités, à une évaluation du sentiment d'insécurité et à apprécier l'adaptation de la réponse apportée par les pouvoirs publics à la situation locale en matière de sécurité ». Les CLS ont par conséquent ouvert la voie à différentes prestations de services gravitant autour de la notion d'ingénierie locale. En effet, les maires en général premiers demandeurs de cette contractualisation se sont retournés vers des organismes publics ou privés qui leur paraissaient compétents pour réaliser ces diagnostics locaux. Le risque de cette procédure était d'aboutir à des études stéréotypées des situations locales et de renvoyer les CLS au vœu pieux de voir un jour se concrétiser un partenariat local de la sécurité. Prenant conscience de cet écueil potentiel, le gouvernement a tenté d'y remédier en confiant à l'IHESI, par une deuxième circulaire sur les CLS du 7 juin 1999, une mission d'animation des CLS. Précédant la reconnaissance réglementaire de cette fonction, l'Institut avait déjà pris un certain nombre d'initiatives dans ce domaine. Ainsi, l'IHESI a régulièrement diffusé un bulletin

27. Intervention de Jean-Marie Delarue, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, lors d'une table ronde de la journée d'études *Territoires et Sécurité*, organisée par l'École nationale d'administration le 23 novembre 1999.

28. La circulaire du 28 octobre 1997 relative aux contrats locaux de sécurité (*J.O.* du 30 octobre), fait des CCPD le cadre privilégié de négociation et d'élaboration des CLS. Certaines communes, comme Montreuil, ont d'ores et déjà transformé leur CCPD en Conseil communal pour la sécurité et la citoyenneté afin de placer cette structure au centre de la mise en œuvre du CLS que la ville a signé.

de liaison « CLS infos²⁹ », et a réalisé des interventions de terrain auprès d'équipes locales désireuses de mettre en place un CLS. L'Institut a en outre publié un « guide pratique pour les contrats locaux de sécurité³⁰ ».

Certains voient dans cette nouvelle activité de l'IHESI un danger de réduction de l'Institut à un rôle de prestataire de service, d'autres estiment que l'Institut est à sa place dans cette mission. La question reste ouverte. Si l'IHESI risque en effet de perdre son image de « tête pensante » au profit de celle d'un bureau d'études, il trouve cependant ici une occasion de participer directement à une action de service public et représente, parmi les choix ouverts aux signataires des CLS, une certaine garantie de déontologie et de compétence.

C. L'IHESI, un lieu de mémoire: la continuité entre les politiques publiques

Au-delà des alternances politiques, l'action publique dans le champ de la sécurité intérieure fait l'objet d'un certain consensus. L'IHESI, par ses travaux, a contribué à faire admettre que la sécurité, tout en étant un objet politique, devait autant que faire se peut être dépolitisée. Il faut cependant relativiser ce rôle de l'Institut de « passeur de témoins » entre les gouvernements, l'IHESI n'est pas détaché à ce point de l'influence politique. Créée par des hommes de gauche, l'Institut a vécu cinq années de pouvoir de la droite. Nonobstant le ralentissement de la recherche à l'IHESI pendant cette période, l'influence dans le processus décisionnel de certaines approches de la sécurité par l'Institut ne peut être niée.

Cet impact de l'IHESI peut par exemple s'observer en matière de prévention situationnelle. Le constat de l'impact indéniable de l'environnement (architectural, urbain, social...) sur la criminalité est le fruit d'une réflexion menée depuis de nombreuses années, notamment par l'IHESI. Cette analyse s'est traduite dans la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité (la LOPS), par le dispositif³¹ visant à obliger certaines personnes à intégrer dans leurs activités professionnelles des finalités de sécurité. L'IHESI avait, à ce titre, mené une recherche en 1993 sur l'ilotage informel des gardiens d'immeubles³², établissant ainsi un lien entre une activité

29. Cette publication est, depuis le mois d'août 2000, prise en charge par la Cellule interministérielle d'animation et de suivi des CLS.

30. IHESI, *Guide pratique pour les contrats locaux de sécurité*, La Documentation Française, 1998.

31. Voir notamment à ce sujet l'étude réalisée par un groupe de diagnostic formé d'auditeurs de la 7^e session de formation de l'IHESI, en octobre 1996, sur l'article 11 de la LOPS qui impose des études préalables de sécurité publique aux responsables d'aménagement urbain d'une certaine ampleur. Cette étude a été reprise et complétée par l'Institut et a donné lieu à une publication: A. Bauer et R. Bregeon (coll.), *Grands équipements urbains et sécurité*, IHESI, coll. « Études et Recherches », février 1997.

32. A. Garnier-Muller et R. Vigneron, *Rapport de recherche pour le compte de l'IHESI sur l'ilotage informel des gardiens d'immeubles*, décembre 1993, 171 p.

professionnelle privée et une mission de sécurité. Le travail des gardiens d'immeuble est perçu dans cette analyse comme une fonction charnière en matière de maintien de l'ordre³³. Par conséquent, les dispositions législatives impulsées par Charles Pasqua n'orientent pas l'action en matière de sécurité dans un sens diamétralement opposé à la vision de l'IHESI.

L'IHESI a représenté une véritable aventure institutionnelle et humaine. En dépit du lien qui l'unit à la sphère politique, il nous semble que l'Institut est potentiellement le lieu d'une nouvelle approche de l'aide à la décision publique. Cependant, l'Institut pourrait accéder à une fonction plus prégnante dans le processus décisionnel que celle qui ne lui a jamais été permis d'occuper jusqu'à ce jour. Les alternances politiques ont leur part de responsabilité dans le manque de temps dont dispose l'Institut pour pérenniser son action, mais le jeu des changements politiques n'est pas seul responsable de cette situation. En effet, des mutations plus profondes tant du côté de l'IHESI que de celui des décideurs publics semblent impératives, afin que l'IHESI puisse aujourd'hui confirmer sa place dans le réseau des acteurs de la sécurité. C'est par l'articulation entre toutes ses missions que l'IHESI parviendra à se rendre incontournable en tant qu'outil d'expertise, d'évaluation et de formation. La recherche peut prendre place dans cette logique si le politique accepte de concevoir une réflexion utile sur le long terme, et si l'IHESI peut développer des activités de médiation qui enrichissent sa recherche et établissent un pont entre cette dernière et l'action.

33. « En effet, outre ses fonctions explicites d'entretien et de relations avec les locataires, le gardien d'immeuble remplit des fonctions implicites de rappel à l'ordre au niveau du bruit, de la saleté, des dégradations et des conflits de voisinage. Il paraît donc bien placé pour jouer un rôle préventif dans le maintien de l'ordre quotidien.», extrait d'une présentation de la recherche dans la lettre de l'IHESI n° 10, octobre 1994.