

Défis et enjeux d'une politique de sécurité

L'annonce des statistiques de la délinquance pour l'année 2008 a démontré une fois de plus le décalage entre le discours sécuritaire de la droite, et tout particulièrement de Nicolas Sarkozy, et les résultats effectivement obtenus sur le terrain. En privilégiant la mise en lumière de faits divers choquants, en tenant un discours répressif apparemment sans faille, la droite a pu donner le sentiment qu'elle abordait de front la question de l'insécurité dans notre pays alors que la gauche apparaissait au mieux muette, au pire laxiste.

La réussite de la droite – comme le montrent les derniers résultats – à combattre les phénomènes de violence ou de délinquance, réside en fait dans sa capacité à faire de ces sujets des questions politiques de premier plan. Pour Nicolas Sarkozy, la sécurité est d'abord communication. Alors que les gouvernements précédents se défendaient, lorsqu'un fait divers surgissait, qu'il fût le signe de l'inefficacité de leur politique de sécurité, Nicolas Sarkozy a inversé le rapport du pouvoir au fait divers : celui-ci est une aubaine. Aussitôt, le président de la République ou le gouvernement l'exploite, stigmatise les coupables, plaint les victimes, critique la réaction de l'institution, annonce une nouvelle loi. Le fait divers n'est pas un échec, il justifie la politique répressive, permet son durcissement, ou du moins son annonce.

On peut d'ailleurs faire l'hypothèse que, dans le contexte de crise économique et sociale actuel, la tentation sera forte du côté du pouvoir de réinvestir ces questions de sécurité publique dont la valeur symbolique est forte. Aux socialistes



Marisol Touraine est députée de l'Indre-et-Loire et secrétaire nationale du Parti socialiste à la Sécurité.

Alors que les gouvernements précédents se défendaient, lorsqu'un fait divers surgissait, qu'il fût le signe de l'inefficacité de leur politique de sécurité, Nicolas Sarkozy a inversé le rapport du pouvoir au fait divers : celui-ci est une aubaine. Aussitôt, le président de la République ou le gouvernement l'exploite, stigmatise les coupables, plaint les victimes, critique la réaction de l'institution, annonce une nouvelle loi.

de ne pas se laisser distancer à nouveau sur un terrain qui est fondamentalement celui des libertés publiques et de l'égalité sociale et territoriale face aux risques sociaux. Il faut impérativement refuser d'aller sur le terrain qui nous est imposé par la droite, sur lequel la « volonté sécuritaire » serait proportionnelle à la « volonté répressive ». Les socialistes n'ont pas de leçons à recevoir, leur action sur le terrain, dans des communes parfois très difficiles, démontre amplement leur absence de laxisme et leur conviction que la délinquance doit être identifiée, refusée et réprimée. Mais pour eux, la répression n'épuise pas les poli-

tiques de lutte contre la délinquance, et la sévérité toujours accrue des sanctions n'est pas une garantie d'efficacité.

Les résultats concrets de la politique gouvernementale, présentés par Alain Bauer, le président de l'Observatoire national de la délinquance, amènent à relativiser l'autosatisfaction gouvernementale : le rapport pointe une augmentation sensible des violences aux personnes (+ 2,3 %) et des vols à main armée (+ 15 %), la montée en puissance des infractions économiques et financières (+ 10 %) et l'explosion des règlements de compte dans le milieu (+ 117 %). À l'évidence, tous ces sujets ne sont pas équivalents : la montée des infractions économiques et financières accompagne le développement des transactions économiques sur Internet, et il faudra que les opérateurs eux-mêmes réfléchissent à la sécurisation des transactions sur leurs sites. De même que la baisse constatée du nombre de vols doit s'expliquer principalement par une meilleure protection des voitures par les constructeurs eux-mêmes, qui a permis de faire baisser significativement le nombre de vols de voitures (on le voit, cela a peu à voir avec un quelconque « effet Sarkozy »), de même des avancées doivent intervenir pour contrer la cyberdélinquance. À l'inverse, l'augmentation des vols à main armée, des violences aux personnes ou de la grande criminalité signe l'échec d'une politique rhétorique et symbolique, dont l'effet électoral a été indéniable mais dont les résultats concrets sont loin du compte.

LE CONSTAT D'UNE DÉLINQUANCE QUI SE MAINTIENT À UN NIVEAU ÉLEVÉ

La délinquance reste à l'évidence un problème social majeur auquel la politique policière actuelle ne répond pas. En réalité, il serait plus juste de parler « des » délinquances, tant le phénomène est hétérogène.

L'hétérogénéité de la délinquance

Les chiffres de la criminalité observés sur des temps longs montrent deux évolutions significatives :

- une criminalité globale qui a très fortement augmenté dans les années 1970 et 1980, et qui stagne depuis. La France, avec un taux de criminalité d'environ 60 ‰, est à la charnière entre les pays d'Europe du Nord (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark,...) où les taux de criminalité sont plus élevés, et les pays du Sud (Italie, Espagne, Grèce,...) où les taux sont plus bas ;
- une structure de la criminalité qui suit des tendances longues et ininterrompues marquées par une diminution de la délinquance de voie publique (vol et infractions) et une augmentation des atteintes aux personnes. Ces dernières ont presque été multipliées par quatre en trente ans.

La délinquance est également hétérogène dans sa composante géographique et sociale. Le taux de criminalité varie selon les

secteurs d'un facteur 1 à 7. La structure de la criminalité varie dans l'espace urbain, les vols et infractions étant plutôt présents dans les centre-villes, tandis que les atteintes contre les personnes et les dégradations sont plus présentes dans les zones périphériques des villes. Les hommes, les jeunes, et les immigrés sont surreprésentés dans les statistiques criminelles. On peut estimer le taux de criminalité des 12-18 ans à environ 100 ‰. Ce taux élevé, associé aux craintes traditionnelles associées à la jeunesse dans la société et à la spécificité de la justice des mineurs, font se focaliser le débat sur la délinquance juvénile, dont le taux n'a cependant pas progressé au cours des années récentes, contrairement à ce qu'affirme le discours gouvernemental.

La délinquance est hétérogène dans sa composante géographique et sociale. Le taux de criminalité varie selon les secteurs d'un facteur 1 à 7. La structure de la criminalité varie dans l'espace urbain, les vols et infractions étant plutôt présents dans les centre-villes, tandis que les atteintes contre les personnes et les dégradations sont plus présentes dans les zones périphériques des villes.

L'orientation politique de la prévention de la délinquance est aujourd'hui à l'augmentation de la prévisibilité des délits, à travers trois composantes : l'aménagement de l'espace urbain pour limiter la criminalité, l'augmentation de la certitude de la punition, et l'identification précoce des comportements suspects. Cette orientation peut être questionnée dans la mesure où elle ne traite pas le problème de fond de la délinquance, qui est pour beaucoup liée à l'absence de préparation des individus à une insertion active dans la société.

Trois sujets doivent faire l'objet d'une attention particulière

Le premier, le plus médiatique, est celui de la petite délinquance. La délinquance de rue, celle qui s'observe dans la

vie quotidienne, appelle des réponses à la fois assumées et efficaces. C'est dans le cadre de l'inquiétude latente qui existe à son sujet dans la société, y compris dans des secteurs très peu exposés, que l'on assiste à la montée en puissance de dispositifs soi-disant dissuasifs comme la vidéosurveillance. Sans refuser systématiquement ces dispositifs, on peut s'interroger sur leur efficacité réelle. La réponse principale à mettre en place, pour des socialistes, renvoie à la police de proximité. Nous y reviendrons plus loin.

Nous devons dire que nous voulons la sécurité dans le respect des libertés publiques, et réaffirmer que c'est possible. On ne peut passer sous silence les risques que présente pour les citoyens la multiplication des fichiers, comme celui baptisé Edvige et qui a récemment défrayé la chronique ; mais l'on pourrait aussi évoquer l'un des quarante-quatre autres fichiers de police existants (il n'y en avait « que » trente-six en 2006).

La deuxième question d'intérêt pour nous doit être la délinquance endurcie. Ce phénomène renvoie à des actes plus exceptionnels... qui ont cependant tendance, selon les dernières statistiques, à se banaliser et qui sont très spectaculaires. À l'évidence, ils ne relèvent pas seulement des politiques nationales. Internet, les moyens de circulation, les marchés du crime sont aussi internationaux. L'économie des armes, de la drogue, de la prostitution sont transnationales comme les économies légales. Des avancées au niveau européen sont nécessaires – qui ont été freinées par le double « non » apporté à la ratification du traité établissant une

Constitution pour l'Europe – par exemple, la mise en place d'un espace judiciaire européen.

Enfin, de manière très différente, nous devons dire que nous voulons la sécurité dans le respect des libertés publiques, et réaffirmer que c'est possible. On ne peut passer sous silence les risques que présente pour les citoyens la multiplication des fichiers, comme celui baptisé Edvige et qui a récemment défrayé la chronique ; mais l'on pourrait aussi évoquer l'un des quarante-quatre autres fichiers de police existants (il n'y en avait « que » trente-six en 2006). L'enjeu n'est pas la suppression de tous ces fichiers, dont certains ont fait leurs preuves, comme celui des empreintes génétiques, mais d'en assurer un encadrement sécurisant pour nos concitoyens. Est-il normal que le Système de traitement des infractions constatées (Stic) soit consultable sans identification ni justification par plus de 85 000 personnes, quand on sait notamment que ce fichier qui permet par exemple à un employeur d'obtenir des garanties au moment d'une embauche, comprend un taux d'erreurs d'environ 25 % selon la Commission nationale informatique et libertés (Cnil) ?

L'IMPASSE DE LA POLITIQUE DE LA DROITE

On l'a dit, la politique de la droite mise en place à l'initiative de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur dès 2002, et poursuivie depuis, ne donne pas les résultats escomptés. Encore une fois, sa force aura avant tout été d'investir le champ du discours public. Pour autant, ses échecs peuvent s'expliquer précisément parce que sa fonction est avant tout idéologique. Trois critiques majeures doivent être adressées à la politique de la droite, indépendamment de la remise en cause par elle de la police de proximité : l'illusion de son discours de dissuasion, l'échec du tout répressif, et la politique du chiffre assignée aux forces de l'ordre.

L'illusion du discours dissuasif

Le discours gouvernemental survalorise l'idée que l'un des enjeux des politiques de sécurité est de dissuader le délinquant de passer à l'acte, même si cette dimension doit évidemment exister. Le présupposé politique actuel selon lequel la certitude d'une punition grave est susceptible de limiter le passage à l'acte est discutable. Il repose sur l'idée d'un comportement rationnel du délinquant. Cette hypothèse a été largement remise en cause lors d'événements récents. Ainsi, une analyse partagée par de nombreux observateurs lors des émeutes de 2005 a mis en évidence que les actes de violence commis ne répondaient à aucune rationalité, notamment lorsqu'il s'agissait de détruire les infrastructures dont pouvaient bénéficier les émeutiers et leur famille dans leur quartier. D'autre part, les délinquants jeunes des quartiers défavorisés, s'ils agissent à partir d'un corpus de règles, sont parfois plus sensibles aux lois intrinsèques à la cité, qui sont parfois en totale opposition avec les règles républicaines. Ils ne côtoient les règles communes qu'épisodiquement lors de contacts avec la police ou la justice. Il est donc peu crédible de penser que le droit républicain puisse avoir une prise sur leur action. Il ne s'agit pas de nier la nécessité d'une sanction dont le délinquant devra savoir qu'elle interviendra, mais il nous appartient de nous interroger sur l'efficacité de la menace de riposte de plus en plus massive brandie par le pouvoir face à certains actes.

Ainsi, l'une des erreurs majeures de la droite est de stigmatiser certaines catégories de population, comme les mineurs, en affichant leur impunité supposée. Cela renvoie au fait que le droit français (depuis l'ordonnance de 1945, et malgré la trentaine de modifications qui l'ont désormais faite dévier de son objectif initial) fait de la justice des mineurs une exception au droit

On l'a dit, la politique de la droite mise en place à l'initiative de Nicolas Sarkozy au ministère de l'Intérieur dès 2002, et poursuivie depuis, ne donne pas les résultats escomptés. Encore une fois, sa force aura avant tout été d'investir le champ du discours public. Pour autant, ses échecs peuvent s'expliquer précisément parce que sa fonction est avant tout idéologique.

commun, qui tend à limiter les solutions pénales dures au profit des efforts d'intégration sociale. Ce discours sur l'impunité déclarée des jeunes est largement porté par la droite, qui y trouve à bon compte un moyen de communication orienté vers

De façon moins dramatique, le discours sur la dissuasion s'enrichit de l'évolution des techniques modernes, notamment en matière de vidéosurveillance.

À ce sujet, le débat existe y compris au sein de la gauche. Un récent rapport de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) sur le sujet ne tranche pas le débat sur l'efficacité de la méthode : « Rien n'étaye aujourd'hui ni l'efficacité ni l'inefficacité globale de la vidéo protection ».

l'opinion. Mais ce sentiment est nié par une majorité des magistrats, qui avancent des chiffres significatifs (par exemple, un taux de réponse judiciaire de 84 % à la délinquance juvénile), qui pointent le fait que l'efficacité policière est éminemment discutable (seuls 30 % des crimes globaux sont élucidés, et ce pourcentage évolue faiblement en tendance longue), et qui soulignent surtout l'absence de moyens pour mettre en œuvre des sanctions alternatives à l'enfermement.

De façon moins dramatique, le discours sur la dissuasion s'enrichit de l'évolution des techniques modernes, notamment en matière de vidéosurveillance. À ce sujet, le débat existe y

compris au sein de la gauche. Un récent rapport de l'Institut national des hautes études de sécurité (INHES) sur le sujet ne tranche pas le débat sur l'efficacité de la méthode : « Rien n'étaye aujourd'hui ni l'efficacité ni l'inefficacité globale de la vidéo protection ». La technique, en tout état de cause, n'est qu'un moyen de consolider un dispositif global de protection, en aucun cas une finalité, contrairement à ce qui est affiché par l'actuelle ministre de l'Intérieur qui fixe des objectifs chiffrés. L'effet « plumeau » consistant à déplacer la criminalité hors des zones vidéo-surveillées reste patent. Ce problème est d'autant plus grave que les responsables locaux utilisent le plus souvent la vidéosurveillance à des fins de maintien de l'ordre dans les zones les plus fréquentées des communes (les centre-villes et les zones touristiques) au détriment de la sécurisation des zones les plus vulnérables. Si la vidéosurveillance a montré un réel intérêt dans l'élucidation des affaires de délinquance et se trouve être un facilitateur de la gestion policière et judiciaire des délits, son intérêt dans la prévention de la délinquance n'est en revanche nullement avéré.

L'échec du tout répressif

Comme le souligne le sociologue Sebastian Roché⁽¹⁾, le modèle américain n'en est pas un en matière pénale, et il y a quelque surprise à voir les Européens faire preuve de sursis en la matière. La France, en faisant le choix d'une incarcération plus massive par le vote des lois instaurant les peines plancher, en affichant sa volonté de juger les mineurs comme des majeurs, va dans ce sens. Or, les premiers résul-

(1) : Sebastian Roché, *Police de proximité*, Paris, Seuil, 2005.

tats de cette politique sonnent comme un avertissement : aux États-Unis, ces orientations déjà anciennes se traduisent par une augmentation de la récidive, ce qui amène les responsables de plusieurs États à prendre leurs distances avec ces choix.

Le recours à la judiciarisation de toutes les incivilités, s'il va dans le sens de l'opinion, est lui aussi discutable. Il est extrêmement coûteux puisqu'il exacerbe la réponse procédurale. Il met le juge en prévalence vis-à-vis des autres acteurs sociaux, notamment les responsables de la prévention ; à ce titre, il multiplie les situations d'identification des individus à des statuts de victimes et de coupables, au détriment de toute autre forme de lien social entre les citoyens. Il en va de même pour l'idée que les parents pourraient efficacement être rendus responsables des comportements délictueux de leurs enfants, à travers la mise sous tutelle des allocations familiales et/ou les stages obligatoires de responsabilité parentale. Ces mesures, jusqu'à maintenant très marginales, ont prouvé leur inefficacité dans les pays anglo-saxons.

Les forces de l'ordre confrontées à la politique du chiffre

Policiers et gendarmes le disent volontiers : la politique du chiffre qui leur est imposée, qu'ils baptisent « bâtonnite », les détourne d'actions plus en profondeur, aux résultats plus longs à déterminer, en particulier à l'égard de la délinquance de rue. Or, on le sait, le travail dans la durée des effectifs policiers au plus près de la population donne des résultats satisfaisants. Cela nous amène à la question de la police de proximité.

PISTES POUR UNE POLITIQUE SOCIALISTE

À travers les critiques qui ont été émises à l'encontre de la politique de la droite, peut se lire en creux un ensemble de contre-propositions. À ce stade, et sans entrer dans la définition de ce que pourrait être une politique globale de sécurité alternative à celle du gouvernement actuel, trois points peuvent être soulignés : la nécessité d'un rétablissement de la police de proximité, l'indispensable clarification du rôle des forces de police face, notamment, à la montée des sociétés de sécurité privée, et l'affectation de moyens renforcés à la lutte contre la grande délinquance.

Le recours à la judiciarisation de toutes les incivilités, s'il va dans le sens de l'opinion, est discutable.

Il est extrêmement coûteux puisqu'il exacerbe la réponse procédurale. Il met le juge en prévalence vis-à-vis des autres acteurs sociaux, notamment les responsables de la prévention ; à ce titre, il multiplie les situations d'identification des individus à des statuts de victimes et de coupables, au détriment de toute autre forme de lien social entre les citoyens.

La police de proximité

Cela a été la grande innovation de la gauche, à laquelle elle a paru parfois elle-même ne pas croire complètement. Il s'agit de la piste la plus prometteuse de modernisation et d'efficacité de la police. D'abord, elle implique la concentration de moyens spécifiques dans des secteurs sensibles : la permanence des effectifs affectés est l'une des clés de la réussite. Plusieurs acteurs sociaux confrontés à la délinquance (juges, policiers, éducateurs) soulignent la relative inefficacité des actions de masse, alors que la

La police de proximité a été la grande innovation de la gauche, à laquelle elle a paru parfois elle-même ne pas croire complètement. Il s'agit de la piste la plus prometteuse de modernisation et d'efficacité de la police. Elle implique la concentration de moyens spécifiques dans des secteurs sensibles : la permanence des effectifs affectés est l'une des clés de la réussite.

concentration des actions destinées à des territoires ciblés apparaît utile. Or, malgré les cris d'alarme, largement relayés par les médias, du préfet de Seine-Saint-Denis un an après les émeutes urbaines de 2005, et le non moins médiatique « Plan banlieue » annoncé par le président de la République mais qui n'a jamais été mis en oeuvre, la situation dans certains territoires périphériques des grandes villes s'est détériorée ces dernières années. D'ailleurs, le gouvernement semble avoir reconnu que l'abandon de la police de proximité, dans une posture idéologique, avait été une erreur puisque l'actuelle ministre de

l'Intérieur annonce le retour à une police de quartier, sans plus de précision.

Dans ce contexte, il convient de veiller à la bonne articulation de la police et de la justice, localement, pour former une « chaîne locale de sécurité »⁽²⁾. Les mesures décidées et les obligations prononcées par un juge doivent pouvoir être suivies. Au-delà, une politique socialiste ne peut faire l'impasse sur la nécessité de lutter localement contre tous les facteurs de délinquance, à travers une politique sociale globale qui porte à la fois sur le logement, l'éducation, l'emploi, la santé et par la mise en oeuvre d'actions éducatives et préventives fortes. Se trouve ainsi posée la question de l'articulation entre les systèmes de sécurité nationaux et les forces déployées sur le terrain.

La nécessaire clarification entre les différents systèmes de sécurité

La remise en cause de la police de proximité a provoqué le renforcement des polices municipales. Là encore, cela ne fait pas l'unanimité à gauche : à ce stade, nous pouvons simplement nous accorder pour reconnaître que si le développement des polices municipales est appelé à se poursuivre, il implique une clarification des rôles entre forces de police nationale et policiers municipaux. Ces agents ne peuvent partager l'ensemble des mêmes missions. Pour autant, leur arti-

(2) : Cf. Sebastian Roché, *op.cit.*

culatation est souhaitable, les polices municipales pouvant jouer tout à la fois un rôle de prévention et de répression. Les polices municipales, dans tous les cas, peuvent relever d'un service public, municipal. Tel n'est pas le cas des sociétés de sécurité privée au développement rapide auquel on assiste. Le gouvernement actuel l'encourage, comme le souligne le Livre blanc de la ministre de l'Intérieur, et avance l'objectif de 100 000 nouveaux emplois en 2015. Aujourd'hui, on estime à environ 15 000 le nombre d'emplois dans la sécurité privée en France. Ainsi, dans dix ans, si cette politique se met en œuvre, il y aura plus de salariés de sociétés de sécurité privée que de fonctionnaires de police et de gendarmes réunis ! Au même moment où le gouvernement appelle à la montée en puissance des emplois privés, il confirme la diminution des effectifs de fonctionnaires. C'est une remise en cause grave d'une des missions régaliennes de l'État ; et cela risque d'aboutir à des inégalités territoriales renforcées, entre les communes pouvant se payer des polices privées et les autres. Ce point est d'autant plus important que, comme cela a été dit au départ, l'inégalité territoriale face à la sécurité est aussi une inégalité sociale. Or, celle-ci risque de se trouver redoublée par l'existence de moyens très différents selon les territoires, à la fois en nombre, en efficacité et en qualité.

Des moyens spécifiques pour la lutte contre la grande délinquance

Enfin, cela a été dit, la délinquance est hétérogène, et on ne peut traiter de la même manière la délinquance de rue et la délinquance enracinée. Celle-ci appelle assurément des moyens spécifiques, mais aussi une chaîne pénale adaptée. Les moyens consacrés aux services de police judiciaire paraissent insuffisants.

En conclusion, il convient seulement de rappeler encore une fois que ce rapide tour d'horizon ne prétend pas à l'exhaustivité (un point sera notamment nécessaire sur la relation entre police et gendarmerie). Il s'agit simplement de rappeler que la sécurité n'est pas, par essence, un thème réservé à la droite. L'insécurité dans notre pays recouvre pour partie les zones de fragilité sociale et territoriale. La lutte contre les inégalités passe aussi par l'affirmation d'une politique de sécurité assumée, qui ne prétend pas se situer sur le terrain répressif de la droite mais sur celui d'un ordre social permettant à chacun d'accomplir ses projets, individuels et collectifs.