

L'IMPOSSIBLE RÉFORME DE LA POLICE

DEUX LOIS DE PROGRAMME ONT, depuis 1985, été consacrées, à côté d'autres dispositions législatives d'objets plus spécifiques, à la modernisation de la police et à la sécurité.

97

La première, applicable sur la période 1986-1990, affirme dans l'introduction du rapport qui lui est annexé « qu'il n'y a pas de fatalité à l'accroissement de la délinquance et que la police nationale peut et doit être un modèle pour le service public ». Le même rapport, après avoir dressé un constat de la situation à l'époque, définit les conditions d'une efficacité retrouvée : formation des personnels, équipements des services, présence des fonctionnaires sur le terrain. Il propose trois objectifs : rendre la police plus opérationnelle, accroître l'efficacité des interventions et améliorer les conditions d'emploi de la police dans la région parisienne. Le rapport comporte également des phrases qui soulignent le caractère volontariste de la démarche : « Au sein des démocraties occidentales, la France connaît le taux de présence policière le plus élevé : près de 4 agents de la force publique pour 1 000 habitants. L'augmentation des effectifs n'est plus une réponse suffisante. En revanche, la valorisation de l'activité de 122 000 hommes et femmes de l'institution doit être considérée comme prioritaire. »

La seconde loi, votée dix ans plus tard, le 21 janvier 1995, comporte comme la précédente un rapport définissant les objectifs recherchés : clarifier et harmoniser les responsabilités en matière de sécurité, mettre en place les moyens juridiques permettant une meilleure efficacité des fonctionnaires et militaires chargés des missions de police et, enfin, poser les fondements d'une nouvelle organisation de la police nationale et de nouvelles conditions de travail pour les policiers.

Ces deux lois ont donc défini les objectifs et fixé les moyens finan-

Délinquance, effectifs et moyens financiers

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
population résidente (France métropolitaine)	41 828 673	45 684 227	50 772 227	53 880 009	56 708 831	58 620 363
délinquance (faits constatés)	500 000	540 000	1 200 000	2 650 000	3 500 000	3 771 000
nombre de policiers	77 125	77 232	92 669	111 610	127 220	148 161
nombre de gendarmes		61 118	60 307	76 470		94 665
<i>crédits de fonctionnement (police)</i>						
en francs courants		1 513 500 000	2 563 158 933	9 526 300 000	21 235 915 000	28 839 780 000
<i>en francs 2000</i>		12 545 619 500	14 074 305 701	20 424 387 200	25 239 040 975	28 839 780 000
<i>crédits de fonctionnement (gendarmerie)</i>						
en francs courants		936 000 000		7 511 407 000		20 904 300 000
<i>en francs 2000</i>		7 554 252 000		15 104 456 508		20 904 300 000

ciers, matériels, juridiques permettant de les atteindre. Les mesures ainsi décidées ont été mises en œuvre. Mais les résultats attendus sont loin d'être au rendez-vous si l'on en juge par l'évolution de la délinquance.

Ainsi, au cours de la période écoulée, la population résidente a augmenté de 40 %, la délinquance de 654 %, le nombre de fonctionnaires de police de 92 %, celui des gendarmes de 54 %. Dans le même temps, les crédits de fonctionnement des services ont crû de 129 % pour la police et de 173 % pour la gendarmerie.

Les efforts importants consentis par la collectivité nationale pour les forces de sécurité n'ont donc pas permis de contenir la progression de la délinquance même si le taux de cette progression a été plus modéré au cours de la dernière décennie après avoir atteint un pic de 3 919 008 en 1994 pour baisser ensuite jusqu'en 1997 et reprendre, dès 1998, une croissance et connaître un nouveau pic en 2001 avec 4 061 792 crimes et délits.

99

Cette constatation pose la question de savoir si les réformes ambitieuses des deux lois de programme de 1985 et 1995 ont été suffisantes ou mal orientées, ou si leur exécution a été mal conduite. Mais avant de procéder à l'examen de ces réformes, quelques observations préliminaires doivent être présentées :

LES CARACTÉRISTIQUES DU SERVICE PUBLIC DE LA SÉCURITÉ

1. Il est communément admis, à l'heure actuelle, que la responsabilité du maintien de la sécurité publique relève de l'État. D'autres solutions sont possibles et notamment d'en confier l'exercice à des autorités décentralisées avec, cependant, des services nationaux spécialisés pour assurer la défense de l'État, des institutions et la mission de police judiciaire.

2. Le maintien de l'ordre et de la sécurité est assuré par deux services d'État distincts dont la nature, les statuts et les conditions de fonctionnement sont différents.

La police nationale est un corps récent. Créée le 23 avril 1941 par un acte dit loi du gouvernement de Vichy, elle a tout juste soixante ans. Encore faut-il observer que, jusqu'en 1966, la police de la capitale relevant de la préfecture de police était un corps juridiquement municipal, distinct de la Sûreté nationale placée sous l'autorité directe du ministre

de l'Intérieur. L'étatisation de la police parisienne et sa fusion dans la police nationale ont été prononcées par la loi du 9 juillet 1966. Telle que nous la connaissons aujourd'hui, la police nationale n'a que trente-six ans d'âge.

De plus et contrairement à ce que son appellation pourrait donner à penser, les services rassemblés en son sein n'ont pas tous compétence pour exercer leurs missions sur l'ensemble du territoire national. C'est le cas de la sécurité publique, service le plus nombreux, présente dans 462 circonscriptions qui comportent, il est vrai, plus de la moitié de la population. C'est le cas, aussi, de la police aux frontières, chargée, comme son nom l'indique, du contrôle de l'immigration.

100 L'organisation des directions et des services de la police nationale est fonction de leurs compétences. Cela explique leur diversité. À ce cloisonnement fonctionnel s'ajoute le fait que si la police préventive, l'ordre public et la sécurité publique relèvent des autorités administratives, l'exercice de la police judiciaire s'effectue, lui, sous la direction du procureur général et le contrôle de la chambre de l'instruction.

Enfin, les corps de la police nationale sont des corps de fonctionnaires civils soumis aux dispositions du statut général des fonctionnaires et bénéficiant du libre exercice du droit syndical. L'article 2 de la loi du 28 septembre 1948 interdit, cependant, toute cessation concertée du travail et tout acte collectif d'indiscipline caractérisée. Les syndicats de policiers se rattachent non seulement aux confédérations syndicales nationales mais, pour l'essentiel, ils sont constitués d'organisations autonomes qui reflètent les intérêts des corps qui en sont membres et, aussi, les sympathies politiques de leurs adhérents, ce qui les rend plus ou moins proches des partis qui, en fonction de l'alternance, ont vocation à exercer le pouvoir. Ces affinités présentent un intérêt à la fois pour les formations politiques qui peuvent y trouver un électorat potentiel et un appui, tout relatif, pour l'exercice des responsabilités lorsqu'elles arrivent aux affaires. Réciproquement, les syndicats peuvent, à tour de rôle, espérer obtenir d'éventuels avantages pour leurs adhérents de la part de la majorité du moment.

La gendarmerie, corps militaire, offre, encore, des caractéristiques différentes de celles de la police nationale. Héritière de traditions, présente sur l'ensemble du territoire national depuis l'édit royal du 20 mars 1720, grâce à ses brigades (3 600 en 1999) installées, en principe, dans chaque canton, ayant servi successivement tous les régimes, ses membres sont soumis aux dispositions de la loi du 8 germinal an VI tou-

jours en vigueur, au décret du 20 mai 1903 portant règlement sur l'organisation du service de la gendarmerie, au statut général des militaires du 13 juillet 1972 ainsi qu'au règlement général de discipline des armées. L'exercice du droit syndical leur est interdit. Placée sous l'autorité du ministre chargé des armées, elle est – pour la police administrative – mise à la disposition du ministre de l'Intérieur et, naturellement, elle relève de la justice pour la police judiciaire.

Troisième entité, *la police municipale*, qui intervient dans les communes où le conseil municipal a décidé de créer un corps, puisque l'article 97 du code de l'administration communale, devenu l'article L 2212-2 du code général des collectivités territoriales, confie au maire le soin d'assurer, sur le territoire communal, le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques.

101

Des spécificités de l'organisation qui vient d'être sommairement décrite résultent des problèmes dont les plus importants concernent la délimitation des zones territoriales d'exercice des compétences au sein de la police nationale, l'organisation des services, leurs rapports réciproques, les carrières des fonctionnaires, les conditions d'exercice de la police judiciaire, sans oublier, naturellement, les questions financières et matérielles nécessitées par le fonctionnement des services et de l'obligation d'assurer les missions compte tenu des moyens affectés par le budget de l'État ou celui des communes.

Quoi qu'il en soit, les pouvoirs publics, depuis 1945, ont toujours porté la plus grande attention aux forces de sécurité publique et cela plus particulièrement depuis la fondation de la V^e République. Nombreuses ont été les réformes entreprises pour tenter de résoudre tel ou tel problème. Un des traits notables des cinquante dernières années, en la matière, tient au nombre de textes législatifs, réglementaires et de décisions consacrées à la police, qu'il s'agisse de son organisation, du recrutement de ses personnels, de leur carrière, de leur équipement, de son efficacité. Schématiquement, trois périodes peuvent être distinguées : de 1945 à 1966, cette période est consacrée à la consolidation de la police qui acquiert alors son visage d'aujourd'hui ; la période de 1966 à 1985 est celle des solutions empiriques apportées aux problèmes ; enfin, de 1985 à nos jours, celle de réformes plus ambitieuses. Cette évolution reflète les événements qui ont marqué la vie de la Nation. De 1941 1962, le pays a fait face aux difficultés de la guerre, de la reconstruction, de la décolonisation. La V^e République établie, la paix retrouvée mais la

guerre froide se poursuivant, l'État s'est trouvé confronté à la contestation interne en mai 1968 et à ses suites ; enfin, dans la dernière période, l'insécurité de droit commun grandissante et les actions terroristes ont imposé la mise en œuvre de réformes plus vastes.

LES RÉFORMES

Quels que soient leur nature, leurs objectifs ou les moyens mis en œuvre, une seule préoccupation sous-tend ces réformes : celle de la recherche d'une meilleure efficacité pour répondre au sentiment d'insécurité qui, progressivement, devient un enjeu politique. La création, au sein du gouvernement, du Conseil de sécurité intérieure, organe de décision en matière de sécurité publique, répond à cette évolution.

102 Les actions entreprises et renouvelées peuvent être rassemblées en cinq rubriques :

Les essais de réorganisation des structures et des corps de police

Corps jeune, la police n'a achevé sa constitution qu'en 1966, et même en 1971, si l'on considère la date de transfert des compétences du préfet de police aux préfets des départements issus de l'ancien département de la Seine. Cette départementalisation devait assurer la prise en considération des intérêts de sécurité des populations résidant dans les départements nouvellement créés contre la tendance prôtée au préfet de police de privilégier la sécurité et l'ordre public dans la capitale, siège du gouvernement, au détriment des collectivités suburbaines. Cet objectif a-t-il été atteint ? Il est difficile de l'affirmer si l'on en juge par la situation actuelle.

Les mêmes années 1970 ont vu la création de postes de préfets délégués pour la police auprès des préfets des départements importants et urbanisés. Ces nouvelles fonctions devaient permettre d'affecter des hauts fonctionnaires spécialisés dans les problèmes d'ordre public.

À l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, la volonté d'améliorer le fonctionnement des services et d'en accroître l'efficacité s'est traduite dans un décret du 20 février 1992 qui a fusionné dans une direction centrale de la police territoriale les anciennes directions des polices urbaines, des renseignements généraux et de la police de l'air et des frontières. Cette fusion devait assurer une gestion commune des personnels au plus près des besoins grâce à une appréciation d'ensemble et en évitant les demandes redondantes résultant de structures trop

cloisonnées. Parallèlement, des expériences ont été faites dans des départements de nomination d'un directeur départemental de la police territoriale ayant pouvoir d'affecter les personnels entre les services placés sous son autorité.

Cet essai de décloisonnement n'a guère duré. Publié au *Journal officiel* du 21 février 1992, le décret de création de la Direction centrale a été abrogé et remplacé le 31 août 1993 par un autre décret rétablissant les services dans les structures antérieures.

La Direction centrale de la police territoriale est devenue Direction centrale de la sécurité publique ; le service central des renseignements généraux et le service central de la police de l'air et des frontières sont réapparus comme services autonomes et ont été placés, comme autrefois, sous l'autorité directe du directeur général de la police nationale.

Un autre décret, du 16 janvier 1995, a rétabli le titre de Direction centrale pour le service central des renseignements généraux ; la police de l'air et des frontières est temporairement devenue Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins avant de retrouver, plus tard, l'appellation de police aux frontières.

103

Naturellement, les expériences conduites en province ont été abandonnées alors qu'elles avaient été généralisées le 1^{er} janvier 1993.

Il est difficile de déterminer de façon précise les causes de cet abandon rapide et la part de chacune. Elles sont, au moins, au nombre de trois. D'abord, il y a une réalité qui tient à la différence de nature des missions de chaque service dont les agents ont une culture professionnelle différente. Peut-être y a-t-il eu également des réticences de la part de fonctionnaires conjuguées à l'absence de volonté politique de persévérer dans une réforme dont les résultats n'apparaissaient pas avec évidence.

Dans les mêmes années 1992-1993, la Direction générale de la police nationale a entrepris l'élaboration d'un avant-projet de loi ambitieux portant organisation de la sécurité intérieure. Cet avant-projet comportait trois titres relatifs respectivement à l'organisation de la sécurité intérieure, aux compétences de la police et de la gendarmerie, à celles des polices municipales et des services privés de sécurité et aux garanties des citoyens. L'étendue des matières traitées a rendu impossible la bonne fin du projet. Mais cette tentative a eu le grand mérite de permettre une réflexion sur l'ensemble des sujets traités. Grâce à cela des lois reprendront, quelques années plus tard, sous des rédactions à peine différentes, les matières rassemblées dans l'avant-projet.

Cette recherche du décloisonnement des services et de la meilleure gestion des personnels, le chapitre 5 de la loi du 21 janvier 1995 d'orga-

nisation et de programmation relative à la sécurité, devait la poursuivre. Les décrets du 9 mai 1995 ont réduit en effet le nombre de corps de fonctionnaires des services actifs de la police nationale de cinq à trois en supprimant la distinction traditionnelle entre personnels en tenue et personnels en civil et en ne laissant subsister que le corps de conception et de direction (celui des commissaires), le corps de commandement et d'encadrement (regroupant les anciens corps des officiers de paix et d'inspecteur) et, enfin, le corps de maîtrise et d'application (ancien corps des gradés et gardiens).

Cette réforme statutaire supprime un facteur de cloisonnement dans la gestion des agents. Mais elle ne réussira sans doute pas, par sa seule vertu, à assurer une répartition des personnels conforme aux besoins réels des services. Il y faudra une volonté pérenne.

104

La recherche de la motivation des personnels

Cette motivation est une des raisons – ce n'est certes pas la seule – des nombreuses modifications statutaires des corps de police qui s'accompagnent d'une amélioration des carrières et d'échelonnements indiciaires. Les fonctionnaires en bénéficient mais est-ce suffisant pour les motiver plus, alors que d'autres corps de l'État connaissent les mêmes évolutions statutaires et que ces améliorations des carrières ont un caractère général ? Plus spécifiques sont les primes créées au cours de la période considérée pour compenser telle ou telle difficulté rencontrée dans l'exercice de la profession.

Les fonctionnaires de police ont également bénéficié des réductions de la durée hebdomadaire de travail et de la cinquième semaine de vacances, comme l'ensemble de la fonction publique. Ils ont, en outre, obtenu des mesures catégorielles prenant en compte le rythme de leur travail 7 jours sur 7 et 365 jours par an. Cet aspect particulier fera l'objet d'un examen. Encore faudrait-il démontrer que la réduction du temps de travail renforce la motivation dans l'exercice des fonctions et qu'elle n'a pas un résultat inverse.

Les deux lois de modernisation ont également eu pour objet d'améliorer les équipements de travail qui, en 1985, en avaient un réel besoin, qu'il s'agisse des bâtiments ou des autres moyens : véhicules, transmission, armement, tenue d'uniforme. Cette dernière opération est significative. Il s'agissait, dans l'esprit des responsables de l'époque, de substituer à une tenue ancienne, jugée peu fonctionnelle et peu seyante, un uniforme moderne dont la coupe, le tissu et les formes facilitent les gestes professionnels y compris dans les situations difficiles et qui serait

agréable à porter et robuste. Cette nouvelle tenue d'uniforme devait provoquer un sentiment de satisfaction.

Cette motivation des personnels, les ministres de l'Intérieur l'ont, depuis 1982, recherchée dans l'allongement et l'amélioration de la formation initiale. Dans les années 1948-1950, un gardien de la paix était formé en deux mois et il n'y avait pas de formation continue. En 1982, une charte de formation a été élaborée. La loi de modernisation de 1985 a souligné la nécessité de mieux former et l'effort accompli a été remarquable puisque la formation initiale est maintenant d'une année pour les gardiens de la paix et la formation continue est devenue une réalité.

Dans le même temps, la valorisation du métier a été recherchée par d'autres voies : tels l'affichage dans les commissariats de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'élaboration et la diffusion d'un code de déontologie rappelant, pour le plus grand bien de tous, agents et usagers de la police, les principes fondamentaux à respecter dans l'exercice difficile de la profession. Ce code, qui est remis à chaque élève des écoles de police, doit contribuer à la prise de conscience par les fonctionnaires de la police de leur participation à l'une des missions essentielles de l'État.

105

L'ensemble des actions qui viennent d'être rappelées s'est accompagné d'une amélioration constante du niveau de recrutement des gardiens. Les titulaires du baccalauréat, voire de diplôme de l'enseignement supérieur, ont progressivement remplacé et continuent de remplacer les possesseurs du certificat et du brevet.

L'élargissement et la diversification de l'activité contre la délinquance

Les gouvernements ont, depuis plus de dix ans, entrepris une action pour mobiliser et unir les services de l'État, des communes et les associations spécialisées dans la prévention de la délinquance par un travail de terrain coordonné. Commencée de façon pragmatique dès 1990, cette mobilisation a été, en quelque sorte, codifiée par une circulaire interministérielle du 23 octobre 1997 relative à la mise en œuvre de contrats locaux de sécurité. Après avoir affirmé que « la sécurité est l'un des domaines où l'écart entre les attentes légitimes des citoyens et l'action publique est le plus fort » et que « face à cette situation le gouvernement a décidé de débloquent une véritable force de proximité » et après avoir noté que « la sécurité ne peut pas être l'affaire des seuls services de police et de gendarmerie, d'autant que le sentiment d'insécurité ne résulte pas seulement du bon exercice [...] », l'instruction définit de façon précise les conditions d'élaboration des contrats, leur contenu et

les conditions de leur mise en œuvre, ainsi que les modalités de leur suivi au plan global et au plan national. Le 7 juin 1999, une nouvelle circulaire interministérielle dresse un premier bilan, à la fois critique et encourageant, de l'année d'application des précédentes instructions avant de déterminer les orientations et les actions prioritaires, de préconiser le développement de la concertation et de l'information et d'insister sur la nécessité de promouvoir les actions nouvelles tout en recherchant une adaptation des outils contractuels. Cette politique, persévérante et réaliste, paraît recevoir un accueil favorable de la part des élus locaux et des autres acteurs sociaux, puisque 220 contrats avaient été mis en œuvre et que 470 autres étaient en préparation lors de la publication de la circulaire du 7 juin 1999. Plus de 700 contrats signés étaient espérés.

106

Dans le même temps et pour mieux prévenir les actes d'incivilité et de délinquance, des programmes spécifiques ont été élaborés, soumis au Conseil de sécurité intérieure, et mis en œuvre concernant des formes d'insécurité jugées préoccupantes. À titre d'exemples, peuvent être mentionnés : en 1997, le plan sécurité dans les transports, le plan de lutte contre les violences scolaires ; en 1998, les projets territorialisés de lutte contre la délinquance des mineurs ; en 1999, l'amélioration de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement des victimes, le programme de rénovation urbaine et de solidarité, le plan de lutte contre la drogue ; en 2000, le plan de prévention de la violence dans le sport.

Parallèlement la direction de la sécurité publique, au sein de la Direction générale de la police nationale, comme la gendarmerie, a cherché à rendre plus efficace le travail de ses fonctionnaires.

Cette réforme a pris plusieurs formes :

- d'abord, la réduction du nombre des missions non directement utiles pour la prévention de la délinquance (suppression des gardes statiques et leur remplacement par des patrouilles), substitution pour l'exécution des tâches administratives d'agents de bureau aux gardiens de la paix ; cette action a soulevé et soulève encore la question des charges qualifiées d'indues par les syndicats ;

- ensuite, l'affectation de compagnies de CRS et d'escadrons de gendarmes mobiles en renfort de sécurité dans des lieux jugés sensibles, y compris dans les transports en commun ;

- le renforcement des effectifs dans les 26 départements considérés comme très sensibles en matière de sécurité ;

- enfin, à la suite des conclusions du colloque de Villepinte, la mise en place progressive, la généralisation devant s'achever en 2002, de la

police de proximité avec notamment la pratique de l'ilotage; cette action dont l'objectif est de consacrer les policiers en tenue à la prévention de l'insécurité au plus près des habitants se traduit par des réorganisations qui nécessitent du temps. Ainsi, à la préfecture de police, elle a conduit à scinder l'ancienne direction de la sécurité publique en deux directions distinctes: celle de la police urbaine de proximité qui a accueilli la grande majorité des effectifs en tenue (9 300) et celle de l'ordre public et de la circulation dont les effectifs (4 400) sont limités, mais qui, en cas de besoin, peut compter sur l'appui temporaire de CRS et d'escadrons de gendarmes et, aussi, sur le concours des agents de la police de proximité.

Le but recherché est toujours le même: éviter que les missions d'ordre public ne soient prioritaires aux dépens de la sécurité publique.

La délimitation des territoires et des compétences de la police, de la gendarmerie et des polices municipales

La police

L'article 21 de la loi du 23 avril 1941 mentionne dans son deuxième alinéa: « Aucune modification n'est apportée à l'organisation actuelle des polices municipales des communes de moins de 10 000 habitants à l'exception de celles qui seront déterminées par un arrêté du ministre secrétaire d'État à l'Intérieur et du ministre secrétaire d'État à l'Économie nationale et aux Finances. » Cette rédaction est loin d'être claire. Il est possible d'en déduire que toutes les polices municipales des communes de 10 000 habitants et plus sont étatisées. Mais cela n'a jamais été avalisé par les ministres successifs. Le texte ne précise d'ailleurs ni les modalités ni les conditions de l'étatisation.

Une première réponse, partielle, à ces questions a été apportée en 1974 par modification de l'article 114 du code de l'administration communale. Mais le débat entre les communes et l'État est demeuré ouvert, cela d'autant plus que l'évolution démographique, l'urbanisation et l'intervention, à partir de 1982, des lois de décentralisation ont modifié les termes du débat tandis que la progression constante de la délinquance a rendu plus sensible la question de l'insécurité.

La loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation a apporté la réponse juridique au problème en modifiant l'article L 132-6 du code des communes applicable à l'époque. Il précise maintenant que « le régime de police d'État peut être établi dans une commune en fonction de ses besoins en matière de sécurité. Ces besoins s'apprécient au regard de la population permanente et saisonnière, de la situation de la

commune dans un ensemble urbain et des caractéristiques de la délinquance. Il est institué par arrêté conjoint des ministres compétents, lorsque la demande émane du conseil municipal ou en cas d'accord de celui-ci, par décret en Conseil d'État dans le cas contraire. La suppression du régime de la police d'État dans une commune est opérée dans les mêmes formes et selon les mêmes critères ». Le décret du 19 septembre 1996 (inséré dans le code général des collectivités territoriales sous les articles R 2214-1 à R 2214-3) a précisé les conditions d'étatisation ou de désétatisation de la police.

La gendarmerie

108 Fort des dispositions qui viennent d'être rappelées, le gouvernement a, à la suite d'un rapport parlementaire, décidé en avril 1998 de fermer les commissariats de certaines circonscriptions de police pour en affecter les fonctionnaires dans des zones suburbaines prioritaires. Les circonscriptions en cause devaient être transférées en zone de compétence de la gendarmerie. Cette décision a donné lieu à une véritable fronde de la part des maires des communes susceptibles d'être touchées par cette réorganisation. Ce mécontentement a été alimenté par les syndicats de policiers craignant d'être obligés de quitter des postes paisibles pour rejoindre des zones difficiles. Ce mouvement de protestation s'est trouvé renforcé par les maires des cantons ruraux dont les brigades de gendarmerie devaient être supprimées pour permettre le redéploiement des effectifs présents dans ces unités vers des zones sensibles. Devant l'ampleur de la réaction, la mise en œuvre de la réorganisation a été différée.

Heureusement, la recherche d'une meilleure coordination entre la police et la gendarmerie ne se limitait pas aux aménagements territoriaux qui viennent d'être rappelés. Un décret du 19 septembre 1996 avait défini les modalités de la répartition des attributions et de l'organisation de la coopération entre les deux services. Le principe est que, dans les communes placées sous le régime de police d'État, la police exerce seule la responsabilité de l'exécution des missions de sécurité et de paix publique. Il en va de même pour la gendarmerie dans les autres communes. Le décret confie aux préfets la mission d'assurer dans chaque département la coordination des actions des deux services ainsi que celle, en cas d'événement grave et urgent, de mettre en place les concours réciproques des deux forces. Le décret porte, enfin, création d'un conseil paritaire de l'équipement et de la logistique chargé de proposer les mesures de coordination et de rationalisation des recherches

sur les équipements et les matériels utilisables par les deux services ainsi que leur harmonisation.

La police municipale

Concernant la place de la police municipale dans le dispositif de sécurité publique, l'acte dit loi du 23 avril 1941 avait apporté deux précisions importantes. D'une part, il confirmait le maintien des situations existantes pour les communes de moins de 10 000 habitants. D'autre part, il conservait aux maires des communes dont la police était étatisée les pouvoirs qui leur étaient attribués par les paragraphes 1, 4, 5, 6, 7, 8 de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884. Ces dispositions ont été maintenues après l'entrée en vigueur des lois de décentralisation malgré une rédaction différente de l'article L 132-8 du code des communes (devenu l'article L 2214-4 du CGCT) qui confiait à l'État le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique telle que définie au 2^e alinéa de l'article L 2212-2 du CGCT ainsi que le bon ordre quand il se fait occasionnellement de grands rassemblements d'hommes.

109

Le développement du nombre de polices municipales a conduit le législateur à définir dans la loi du 15 avril 1999 leurs compétences et l'articulation de leur service avec celui de la police et de la gendarmerie nationales. L'article L 2212-5 du CGCT dispose que les agents de police municipale exécutent, sur le territoire communal, sous l'autorité du maire, les compétences que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques, ainsi que l'exécution des arrêtés municipaux, la constatation par procès-verbal des contraventions à ces arrêtés ainsi que celles aux dispositions du code de la route. Mais surtout, l'article suivant du CGCT impose la signature d'une convention de coordination entre le maire et le préfet, après avis du procureur de la République, dès lors que le service de police municipale comporte au moins 5 emplois pour définir la nature et les lieux d'intervention des agents et leur coordination avec la police et la gendarmerie.

Le rappel qui vient d'être fait met en lumière les difficultés rencontrées pour assurer, dans une situation nationale toujours évolutive, la coordination de l'activité des services de sécurité et les contradictions existant entre la volonté de conserver aux services d'État cette compétence alors que, dans le même temps, la décentralisation s'affirme et que l'augmentation de la délinquance conduit les élus locaux à développer le nombre et l'activité des polices municipales.

Les rapports entre justice et police nationale

Les réformes intervenues dans l'organisation des services de sécurité publique, la croissance de la délinquance, la montée du sentiment d'insécurité ont nécessairement eu des effets sur les rapports entre la police et la justice. Il en va de même de toute modification de la politique pénale. Police et justice concourent toutes deux, sous des formes et selon des modalités différentes, à la sécurité des citoyens. Un désaccord entre leur action ne peut que compromettre l'effort commun et faciliter les accusations réciproques de responsabilité. Quatre constatations peuvent être faites :

- 110 – la première, qui n'est pas la moindre, est relative à l'association du parquet aux opérations qui ont un caractère d'administration, par exemple lors de l'établissement des plans départementaux de sécurité et de leur suivi ou lors de l'élaboration des contrats locaux de sécurité et de leur suivi, ou bien encore, lors de conclusion d'une convention de coordination entre maire et préfet ;
- la deuxième, plus classique, concerne la modification des structures de police judiciaire. Un décret du 9 mai 1995 a défini tant pour la police que pour la gendarmerie nationales les catégories de services actifs ou d'unités au sein desquels les officiers et agents de police judiciaire exercent, entre autres, leurs fonctions : sûretés départementales de sécurité publique, brigades de recherche de la gendarmerie départementale et brigades départementales de renseignements judiciaires ;
- la troisième concerne l'élargissement des possibilités de désignation d'officiers et d'agents de police judiciaire parmi les fonctionnaires du corps de maîtrise et d'application de la police nationale, à la suite de la modification du code de procédure pénale par la loi du 18 novembre 1985 ;
- enfin, la quatrième constatation concerne le renforcement du contrôle judiciaire exercé sur les opérations des officiers de police judiciaire en application des dispositions de la loi renforçant la protection de la présomption d'innocence.

LES CAUSES D'UN ÉCHEC

Le rappel des actions intervenues pour réformer la police, moderniser ses équipements, améliorer son fonctionnement, motiver ses agents, rendre plus efficace son travail fait ressortir l'ampleur des mesures décidées ainsi que la continuité et la diversité de l'action des pouvoirs publics pour répondre à la demande de sécurité de l'opinion. Or, malgré l'ambition des deux lois de 1985 et de 1995 et en dépit des dispositions inter-

venues sur les points et dans les domaines ou les matières qui ont été examinés, la courbe de croissance de la délinquance ne s'est pas inversée.

Pour quelles raisons les réformes et les programmes de modernisation de la police nationale ont-ils eu aussi peu de résultats ? Ce n'est certainement pas parce qu'ils auraient comporté des erreurs de diagnostic ou des omissions importantes dans les actions décidées et mises en œuvre, car elles ont couvert les principaux domaines possibles. L'examen de la situation fait apparaître des causes de caractère général et d'autres plus spécifiques.

1. Les causes générales sont connues. Leur rappel suffit sans longs développements. Il s'agit :

- du caractère de plus en plus permissif de la société française notamment depuis 1968 et de la disparition d'un certain nombre de contraintes sociales ou morales communément admises auparavant ;

111

- de l'ouverture de plus en plus large des frontières nationales en raison, ce qui est heureux, de la disparition des antagonismes nationaux traditionnels et de celle des blocs idéologiques. La construction européenne multiplie la libre circulation des personnes et des biens et le libre établissement. Or, l'espace Schengen ne présente pas, ou pas encore, la même efficacité que la surveillance des frontières nationales autrefois. De plus, l'élargissement progressif de l'Union et l'admission de nouveaux États accentueront le phénomène ;

- la réussite économique de l'Europe occidentale, la paix dans laquelle elle vit depuis 1945, en dépit de la montée progressive du chômage depuis le premier choc pétrolier, attirent les habitants des pays du Sud et d'Orient ainsi que ceux des États ex-communistes. La crise yougoslave n'a fait qu'amplifier ce fait.

2. Les causes plus spécifiques méritent, elles, de plus longs développements. Elles sont diverses et parmi elles il faut signaler :

- la multiplicité des acteurs intervenant en matière de sécurité. Cette pluralité interdit toute réforme simple et immédiatement efficace car chaque partie a des préoccupations et poursuit des objectifs propres, qu'il s'agisse, à titre d'exemple, des élus locaux soucieux de leurs prérogatives et de leur territoire communal ou bien des syndicats de police dont l'objet est l'amélioration du sort de leurs adhérents et non la

recherche de l'efficacité du service public qui relève de la compétence de la hiérarchie ou du ministre, considéré comme un employeur, ou bien encore des services sociaux et des associations préoccupés par leur mission d'aide.

112 La justice elle-même est parfois perçue comme plus soucieuse de politique pénale et de contrôle de la police judiciaire. L'exemple de la loi du 5 juin 2000, renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, est significatif. Certaines des dispositions de cette importante réforme ont été dénoncées, dès l'origine, par les syndicats de policiers comme susceptibles de contrarier l'efficacité des enquêtes. Quelques décisions, sans doute contestables, qui ont bénéficié d'une diffusion importante dans les médias, ont eu pour effet de provoquer des réactions et de donner naissance à des propositions de modification de la loi bien peu de temps après son adoption. Cet exemple pose la question de la cohérence de l'action des pouvoirs publics qui conduisent la politique de la nation. Certes la vie, en raison de sa diversité et de sa complexité, comporte des aspects divergents et donne naissance à des aspirations contradictoires bien souvent simultanées. Il appartient au gouvernement et au pouvoir législatif de choisir et d'élaborer un ensemble cohérent de dispositions pour le bien commun ;

– la structure de la fonction publique française peut aussi avoir des effets redoutables de contagion, même lorsque les statuts sont différents. Le statut civil des policiers les soumet aux dispositions du statut général des fonctionnaires. Leur statut spécial se limite à la seule interdiction de cessation concertée du travail ou d'actes collectifs d'indiscipline. Cette appartenance à la fonction publique civile permet aux policiers – comme aux autres corps – de bénéficier des mesures accordées à l'ensemble des fonctionnaires. Aussi, les syndicats de policiers peuvent-ils concentrer leurs revendications sur les spécificités de la profession : service continu tout au long de l'année, dangerosité et difficultés d'exercice du métier. Le monolithisme de la fonction publique et la règle non écrite mais réelle des « droits acquis » sont de puissants moyens d'action pour les syndicats.

Mais un des facteurs majeurs d'affaiblissement de l'efficacité de toutes les décisions prises depuis un demi-siècle pour réformer la police paraît résider dans la réduction du temps de travail.

La sécurité publique est une activité de main-d'œuvre. Elle exige deux éléments : des agents qualifiés, adaptés aux missions qui leur sont confiées et leur présence sur le terrain. C'est d'ailleurs l'objectif de la police de proximité.

Certes, l'emploi de moyens modernes de surveillance ou de protection est possible et utile mais, à la fin des fins, l'intervention humaine est toujours nécessaire. Un rapporteur devant l'Assemblée nationale du budget « sécurité » du ministère de l'Intérieur a excellemment écrit : « Parce que le budget de la police est à plus de 80 % un budget de rémunération, la gestion du personnel de la police devra être améliorée et les policiers devront être affectés là où l'on a besoin d'eux. » Il poursuivait : « Ainsi, les effectifs de la police et de son budget du personnel ont atteint un seuil qu'il n'est ni utile ni opportun de dépasser [...] »

Or, en 1948, un policier travaillait 48 heures par semaine pendant 48 semaines. Il produisait 2 304 heures travaillées. Les accords « Oudinot » intervenus à la suite de la crise du mois de mai 1968 ont consacré, du 1^{er} janvier 1969 au 1^{er} octobre 1976, une réduction du temps de travail hebdomadaire de 48 heures à 41 h 30. Puis, le 1^{er} janvier 1982, la durée hebdomadaire de travail dans la fonction publique a été fixée à 39 heures sur 47 semaines. La durée annuelle de travail s'est trouvée ramenée à 1 833 heures par agent, soit une réduction de plus de 20 %.

La réalité est en fait différente. Entre-temps, en effet, des négociations avaient eu lieu entre syndicats, ministère et préfecture de police pour compenser la pénibilité et les spécificités du travail policier. Les organisations syndicales avaient obtenu, de la sorte, des décisions compensant le travail de nuit, des dimanches, des jours fériés, des dépassements d'horaires en cas de nécessité de service et cela sous des formes diverses : jours de repos d'hiver, coefficients horaires, jours du ministre, etc. Ces compensations ont réduit d'autant la durée effective du travail qui doit être inférieure à 1 600 heures annuelles. Encore faut-il mentionner qu'à la préfecture de police de Paris, un gardien de la paix en cycle de roulement accomplissait, en 1985, 1 490 heures de travail par an. Peut-être en est-il de même dans les départements de la petite couronne issus de l'ancien département de la Seine.

Dans les faits, la durée de travail peut être également réduite par le mécanisme des cycles de roulement propres aux différents services.

De tout cela il résulte que, dans les services de police, les horaires légaux s'appliquent aux seuls fonctionnaires ayant un rythme hebdomadaire de travail conforme à celui des agents des autres administrations.

Toujours dans son rapport sur le projet de budget de la police, le même rapporteur devant l'Assemblée nationale notait que la gestion des horaires des policiers est très souple et que les horaires de travail des fonctionnaires des services actifs étaient mal contrôlés, ce qui est, malheureusement, exact.

Sans entrer dans la difficile recherche des horaires véritables, il suffit de faire le calcul des durées réglementaires de travail pour constater les effets des réductions intervenues depuis 1969. En 1950, 2 304 heures par agent et par an. La multiplication de ce chiffre par celui des effectifs budgétaires de policiers de l'époque, 77 125, donne un chiffre théorique de 177 696 000 heures travaillées par an. En 2000, 1 603 heures théoriques (la réalité étant inférieure) par an et par agent multipliées par le nombre budgétaire de fonctionnaires de police, soit, au 30 juin 2000, 132 587, donnent un résultat de 212 536 961 heures produites. Alors que le nombre de fonctionnaires a augmenté de 71,91 %, celui des heures produites n'a crû que de 19,60 %. Ce calcul ne représente pas la réalité. D'une part, les horaires pris en compte sont théoriques et non réels, d'autre part, les effectifs sont les effectifs budgétaires et non les effectifs réels qui sont, en général, inférieurs.

Au moment de la rédaction de cet article, l'application de la réduction du temps de travail n'est pas encore intervenue dans les services de police. Mais il est possible de penser, sans risquer de se tromper, que sa mise en œuvre aura pour effet, si les autres facteurs demeurent inchangés, de réduire une nouvelle fois le nombre d'heures annuelles travaillées. Il est impossible d'évaluer le volume et les effets de cette diminution en raison de la diversité des rythmes de travail et de l'ignorance des réductions horaires qui pourront être consenties à des personnels dont certains travaillent déjà moins de 35 heures par semaine ! Il est possible que le résultat de cette opération soit de ramener le volume global d'heures annuelles travaillées à un niveau comparable, voire inférieur à celui de 1950. Qu'en serait-il, dans cette hypothèse, de la police de proximité ? Présentée comme novatrice et devant assurer une meilleure sécurité, cette réforme se soldera-t-elle par un échec ? Les importants recrutements de policiers effectués depuis 1969 auront-ils servi, uniquement, à compenser les réductions successives du temps de travail, sans bénéfice aucun pour la sécurité de la population, alors que l'urbanisation génératrice de zones d'insécurité aurait nécessité le renforcement des effectifs des commissariats situés dans les quartiers sensibles ? De cet effort ne subsistera-t-il que l'augmentation de la charge financière par habitant de 274 à 491 F 2000 ?

Les conséquences des décisions relatives au temps de travail ne se limitent pas aux seuls effets qui ont été décrits. Elles génèrent aussi un phénomène de contagion. Malgré leur statut militaire, les gendarmes ont, comme il était prévisible, prêté attention aux « avantages » accordés aux policiers. À la suite d'un premier mouvement de mécontente-

ment en 1989, les ministres de la Défense avaient accordé une augmentation des temps de repos, une limitation des astreintes des brigades ainsi que d'autres contraintes. Les récentes manifestations ont eu le même résultat et la conquête, de fait, d'un « droit de manifester » au mépris des dispositions du statut militaire du corps et de celles du Règlement général de discipline.

Il est vraisemblable que les agents des polices municipales ne seront pas en reste et qu'ils seront « alignés » sur les fonctionnaires de la police nationale.

La création d'un ministère de la Sécurité ayant compétence ou autorité sur la police d'État et sur la gendarmerie ne risque-t-elle pas d'accélérer le phénomène de contagion par alignement progressif des deux corps sur la base des conditions les plus favorables ?

115

Les constatations qui précèdent sont tristement banales et largement connues. Leur rappel présente, cependant, le mérite de souligner que l'échec relatif des nombreuses actions entreprises pour réformer la police, améliorer son efficacité, coordonner son activité avec celle d'autres services ou administrations, mieux former et mieux affecter ses personnels, doit aussi être recherché dans l'application de mesures répondant à des préoccupations et à des objectifs différents. C'est le cas de la réduction du temps de travail. Le risque existe aussi pour des dispositions de politique pénale. Il est certes possible de soutenir que la politique pénale, si elle concourt à la sécurité, est dépourvue d'effet immédiat sur les réformes des services de police. C'est en partie vrai, à condition de ne pas négliger l'impact psychologique de dispositions mal perçues par les fonctionnaires de police et donc des répercussions qu'elles peuvent avoir sur leur motivation et aussi des conséquences directes que certaines mesures peuvent avoir sur les procédures ou les enquêtes des officiers de police judiciaire.

Une réforme de la police ? Pourquoi faire sinon pour améliorer la sécurité générale, au meilleur coût et dans le respect des principes d'une société démocratique ? S'il est nécessaire de fixer clairement les objectifs, il est indispensable de définir les mesures pour y parvenir, y consacrer les moyens humains, matériels et financiers dans une politique d'ensemble cohérente et d'en assurer la mise en œuvre avec une volonté continue. Une loi de programme d'équipement pendant une période limitée apportera une amélioration certaine, mais l'usure des matériels est permanente. Il est donc nécessaire de maintenir l'effort budgétaire.

Est-il possible de traiter à part des corps civils de policiers ? de leur imposer des horaires de travail plus contraignants que ceux généralement en vigueur ? d'exiger une motivation plus grande dans le travail ou un zèle particulier dans une société permissive et portée plus vers les loisirs que le travail ? N'est-ce pas chercher l'impossible ? Les récentes manifestations de mécontentement des militaires de la gendarmerie apportent, semble-t-il, une réponse claire. La police n'est-elle pas à l'image de la société dont elle est partie intégrante ?

116

R É S U M É

La police nationale résulte d'un acte dit loi du gouvernement de Vichy du 23 avril 1941 et sa constitution a été achevée par l'intégration de la police municipale parisienne en application de la loi du 9 juillet 1966. En dépit de cette jeunesse, la police a connu de nombreuses réformes. Des mesures de motivation des personnels, d'amélioration de leur formation, de valorisation du métier se sont succédé. Des dispositions tendant à l'élargissement et à la diversification de la lutte contre la délinquance ont été appliquées. Une meilleure délimitation des compétences territoriales de la police et de la gendarmerie a été envisagée ainsi qu'une coordination des actions des unités de la police nationale avec les polices municipales. Les rapports entre justice et police ont été précisés. Cependant, la délinquance a connu ces dernières années une lente mais constante augmentation. La réduction du temps de travail des personnels de police paraît bien contrarier des réformes alors que la France, par comparaison avec ses voisins, a le rapport entre le nombre de policiers et celui de la population le plus élevé. Cela démontre que pour atteindre les objectifs recherchés par des réformes, il faut une cohérence absolue entre toutes les mesures mises en œuvre sous peine de les rendre vaines.