

MANAGEMENT PUBLIC
ET TOLÉRANCE ZÉRO

NOVEMBRE 2001

SOMMAIRE

Préface.....	3
Synthèse	4
Propositions.....	5
I. REFUS DE LA TOLÉRANCE ZÉRO, AMBIGUÏTÉ DE LA POLICE DE PROXIMITÉ	7
A. L'absence d'objectifs clairs : l'exemple de l'objectif de tolérance zéro	7
B. La police de proximité : une police plus visible, mais pas plus efficace	9
II. AUGMENTATION DES MOYENS, DÉTÉRIORATION DES RÉSULTATS.....	11
A. La délinquance constatée augmente rapidement depuis 1997	12
B. Malgré l'augmentation des moyens, la productivité est stable ou déclinante....	13
C. Quelques explications du paradoxe de la lutte contre la délinquance	14
1. Une répartition insatisfaisante des effectifs	14
2. Un temps de travail généralement insuffisant dans la police nationale.....	17
Annexes.....	18

PRÉFACE

Une bonne gestion, dans l'entreprise privée comme dans le secteur public, consiste à mobiliser au mieux les ressources allouées et à mesurer l'efficacité des actions conduites pour atteindre un objectif fixé.

C'est d'autant plus vrai pour le management public que sa mission, dite de « service public », induit des dépenses qui intéressent tous les citoyens, et dont les ressources découlent de nos impôts.

L'objectif doit donc être clair pour être à la fois compris des fonctionnaires chargés de le réaliser, et apprécié sans ambiguïté des citoyens, qui en démocratie, sont périodiquement appelés à choisir leurs gouvernants.

Une réflexion sur le management public détermine les actions à entreprendre pour améliorer la qualité des services publics mais aussi réduire la part des prélèvements obligatoires. Tel est l'objectif du groupe de travail *Management public* de l'Institut Montaigne, chantier présidé par Paul Louis Halley.

Dans ce premier rapport, ce groupe de travail analyse un problème très concret, relevant d'une prérogative régaliennne de l'Etat : la sécurité.

A travers des auditions, des visites de terrain et la réflexion d'experts, il souligne les dysfonctionnements et les carences d'un management public inadapté : pas d'objectifs clairement assignés, absence de priorité, ambiguïté du concept de police de proximité, mauvaise articulation police-justice, répartition figée et inadéquate des forces de police et de gendarmerie, défaillance de la gestion des ressources humaines, etc.

Les auteurs du rapport préconisent donc de redéfinir les missions des forces de police autour du concept de tolérance zéro et détaillent une série de mesures opératoires à même d'optimiser l'utilisation des ressources.

Un rapport décapant qui, j'en suis sûr, suscitera un vrai débat. Il s'inscrit dans le contexte d'une problématique plus large qui vise à substituer à une logique de dépenses une logique de résultats, afin de rendre l'administration plus attentive à l'efficacité de son action.

Claude Bébéar

Président de l'Institut Montaigne

SYNTHÈSE

Les expériences étrangères ont montré que des principes simples d'emploi des forces de l'ordre - ce que l'on a appelé la tolérance zéro - ont une très grande efficacité dans la lutte contre la délinquance. La France, depuis 1997, a par ailleurs donné une véritable priorité budgétaire aux forces de l'ordre sur la plupart des autres actions de l'Etat (hormis l'Education nationale). On aurait pu penser qu'en s'appuyant sur ces moyens en augmentation et sur l'expérience des pays comparables, la France enregistrerait des succès dans la lutte contre l'insécurité. Or, c'est le contraire qui a été constaté : l'insécurité s'est fortement aggravée depuis 1997 ; le rythme d'augmentation de la délinquance a connu une nouvelle accélération en 2000 et 2001 et se rapproche désormais de 10 % en moyenne annuelle.

La raison de ce paradoxe est que la France, malgré quelques déclarations politiques, n'a jamais mis en place une politique de tolérance zéro. Cette réticence à appliquer des recettes qui ont pourtant montré leur efficacité a plusieurs causes : une politique pénale fortement orientée vers la réduction des incarcérations ; des réticences d'ordre idéologique à accepter une politique répressive ; mais surtout un grave défaut de management qui a empêché les gestionnaires publics de donner la priorité à l'efficacité des services et les a conduit à accorder une trop grande importance aux revendications corporatistes et au conservatisme syndical. Du fait de cette déficience du management public, les forces de l'ordre restent mal réparties sur le territoire et entre leurs différentes missions, n'ont pas toujours de priorités claires et ne font pas l'objet d'un contrôle de gestion suffisant. La réforme de la police de proximité, engagée en lieu et place de la tolérance zéro, a accru la visibilité des forces de police, du moins pendant le jour, mais n'a pas su améliorer leur efficacité ni résoudre ses propres contradictions.

PROPOSITIONS

1. Faire de la tolérance zéro le principe fondateur de la doctrine d'emploi des forces de l'ordre : à tout délit constaté doit correspondre une réponse répressive.
2. Adapter la politique pénale en fonction de l'objectif tolérance zéro. En particulier, revenir sur l'interdiction récente de la détention provisoire pour les petits délits et sur les récentes complications de la procédure pénale qui augmentent le nombre des procédures annulées.
3. Mettre en place un véritable contrôle de gestion des forces de l'ordre, mesurant le temps de travail effectif, sa répartition entre missions et les résultats obtenus. Responsabiliser les cadres et les agents en fonction des résultats.
4. Modifier la doctrine d'emploi des forces mobiles (CRS et gendarmes mobiles) afin de pouvoir, en cas de besoin, les utiliser en appoint des forces de sécurité publiques des zones les plus criminogènes.
5. Appliquer les propositions du rapport Carraz-Hyest sur la redéfinition des zones police et gendarmerie.
6. Transférer 2 300 agents de sécurité publique de Paris vers la petite couronne.
7. Transformer 15 000 emplois de policiers actifs, en fait occupés à des tâches administratives, en emplois administratifs « officiels » occupés par les agents ayant les compétences adaptées.

L'objectif de la gestion publique est de définir les moyens de fournir aux contribuables le meilleur retour possible sur les ressources qui leur sont autoritairement prélevées pour financer les services publics. Cet objectif entre souvent en contradiction avec les aspirations des agents publics.

Le mode de financement des administrations - le prélèvement autoritaire des ressources sur les contribuables - permet de dissocier les avantages des agents (rémunérations, temps et conditions de travail) et la qualité des services qu'ils rendent aux administrés. On peut améliorer la condition de vie des agents sans améliorer la qualité du service, et même en la détériorant : il suffit pour cela de travailler moins, de réduire les exigences ou d'augmenter le prélèvement sur les citoyens.

A long terme, cette tentation se heurte à la réaction politique des électeurs et à ses propres conséquences économiques : délocalisation d'entreprises et des agents économiques les plus mobiles, baisse de la production et donc des ressources publiques. Mais à plus court terme, ces conséquences ne suffisent pas pour empêcher les comportements de rente¹. Les agents publics sont en effet relativement indifférents aux conséquences économiques générales de leur action, aussi longtemps que leur propre bien-être n'en souffre pas directement. Quant aux conséquences politiques, elles peuvent être retardées grâce à une mauvaise information des citoyens : s'ils connaissent mal l'ampleur de la rente, et avec l'aide d'un discours justificatif approprié (défense de valeurs supposées propres à l'administration, appel à de prétendues « spécificités nationales », diffusion de menaces imaginaires sur l'équilibre social, etc.), leur comportement électoral peut être durablement en contradiction avec leur intérêt d'administrés. Cet écart sera d'autant plus marqué qu'un grand nombre d'électeurs profiteront eux-mêmes (directement ou par l'intermédiaire d'un membre de leur ménage) d'une rente d'improductivité.

C'est ainsi qu'il est parfaitement possible de constater simultanément une augmentation des moyens prélevés pour un service public et une détérioration de la qualité du service rendu. Dans l'administration française - qui se caractérise encore par la faiblesse du contrôle de la qualité et donc par l'importance des comportements de rente - un premier exemple de ce paradoxe peut être trouvé dans l'évolution récente des résultats des forces de l'ordre (police nationale et gendarmerie). Celles-ci ont connu une forte augmentation de leurs moyens dans les dernières années. De plus, les expériences étrangères ont montré sans ambiguïté quelles méthodes peuvent être utilisées pour obtenir des résultats rapides et significatifs en matière de sécurité. Et pourtant, à la suite de mauvaises décisions de gestion, la France a connu en même temps une augmentation sans précédent de la délinquance.

¹ Le « comportement de rente » est défini comme l'ensemble des tactiques visant à garantir une augmentation du bien-être (rémunérations, temps libre, garantie de ressources futures) sans aucune contrepartie en termes de service rendu, ou même grâce à une réduction de service.

I. REFUS DE LA TOLÉRANCE ZÉRO, AMBIGUÏTÉ DE LA POLICE DE PROXIMITÉ

A. L'absence d'objectifs clairs : l'exemple de l'objectif de tolérance zéro

Si considérables que soient les moyens attribués à un service public, son utilité pour les administrés ne peut qu'être réduite s'il ne reçoit pas des objectifs clairs. Police et gendarmerie se trouvent précisément dans cette situation où, sur certains des points les plus importants de leurs missions, elles ne reçoivent trop souvent que des instructions ambiguës qui ne permettent pas aux services de connaître leurs propres priorités. Inévitablement, ces ambiguïtés provoquent des comportements contradictoires d'un lieu à l'autre et d'un jour à l'autre. Les réactions des forces de l'ordre cessant ainsi d'être prévisibles, elles perdent la plus grande partie de leur force de dissuasion. Les délinquants s'aperçoivent vite que leurs comportements n'entraîneront pas nécessairement de réaction ; ils sont donc encouragés à les poursuivre.

On pourrait multiplier les exemples d'effets pervers dus à une action incohérente des forces de police. Quiconque a l'occasion de conduire à Paris sait qu'il est assez facile d'enfreindre les règles du Code de la route devant des agents indifférents, mais que l'on prend le risque que ce soit précisément le jour et le lieu où instruction aura été donnée d'appliquer rigoureusement la loi. Malheureusement, cette indulgence occasionnelle s'applique aussi à des infractions bien plus graves. La consommation de drogue en public est, selon les cas, réprimée ou non. Les immigrants en situation irrégulière seront ou ne seront pas recherchés ou poursuivis, même lorsque des soupçons très précis existent. Dans tous ces cas, l'occasion et la situation, c'est-à-dire l'arbitraire, l'emportent sur la loi.

Un résumé de toutes ces contradictions apparaît dans l'attitude des autorités politiques françaises à l'égard de la doctrine d'emploi des forces de police dite tolérance zéro. Cette doctrine d'emploi des forces de l'ordre, dont l'exemple le plus célèbre est l'action menée à New York par son maire, Rudolph Giuliani, depuis 1993 mais qui s'est répandue depuis dans l'ensemble des Etats-Unis, repose sur le principe suivant : aucune agression, aucune incivilité, aucun délit, aussi léger soit-il, ne doit rester sans réponse de la société. Le rôle de la police n'est pas d'observer en se demandant quand elle doit intervenir, mais d'agir contre toutes les infractions, même celles qui peuvent être considérées comme vénielles (agressions verbales, graffiti, etc.). A chaque fois que possible, ces infractions doivent donner lieu à sanction.

Peu de politiques publiques ont connu un succès aussi spectaculaire et aussi rapide. Sur l'ensemble des Etats-Unis, la délinquance a diminué de près de 50 % depuis 1993², à tel point que certaines études semblent indiquer que la délinquance totale par tête est en voie de passer en-dessous de celle de la France. A New York, cette diminution atteint - 57 % pour l'ensemble des crimes et délits, avec notamment une division par trois

² Bureau of Criminal Justice Statistics, 2001.

des meurtres et par près de trois des vols avec violence³. La tolérance zéro a donc permis de réduire fortement, non seulement la « petite » délinquance qui rend la vie insupportable dans de nombreux quartiers, mais aussi la grande délinquance (drogue, cambriolages, violences) dont les auteurs sont le plus souvent d'anciens « petits » délinquants qui n'ont pas été arrêtés à temps. Elle a rassuré les citoyens sur l'utilité de la police et sur sa détermination à les défendre.

Malgré ces succès, la France continue à refuser (malgré les déclarations de quelques responsables politiques) de mettre en œuvre une véritable politique de tolérance zéro. La police continue, pour les infractions réputées les moins sérieuses et même pour des infractions aussi graves que la vente de drogue, à user d'un large pouvoir discrétionnaire pour décider si elle souhaite intervenir ou non. En conséquence, des infractions dites « de basse intensité » peuvent se multiplier en toute impunité. Elles rendent la vie intenable aux habitants les plus faibles des quartiers difficiles, vite convaincus que la police ne cherche pas réellement à les protéger.

Les principales causes du refus de mettre en place une politique de tolérance zéro semblent être les suivantes :

- Une politique pénale fondée sur des principes directement contraires à ceux de la tolérance zéro. La tolérance zéro ne peut être uniquement une doctrine d'emploi des forces de l'ordre : leur intervention perd en effet toute crédibilité si les personnes arrêtées sont relâchées par la justice. De fait, sa mise en œuvre aux Etats-Unis s'est accompagnée d'une augmentation du nombre des personnes incarcérées. Or, la France a choisi dans le même temps une politique directement contraire, conduisant à une forte réduction du nombre des personnes incarcérées, passé d'environ 58 000 en juillet 1999 à 49 000 en octobre 2000⁴. Ainsi, la loi du 15 juin 2000 sur le renforcement de la présomption d'innocence a interdit la mise en détention provisoire des personnes passibles d'une peine inférieure à trois ans de prison. Or, ces délinquants sont souvent ceux pour qui la détention provisoire était la seule détention réelle, les juges ayant tendance à ne prononcer que des peines avec sursis pour ne pas ajouter à la surcharge de travail du système répressif. La suppression de la détention provisoire pour ces délinquants a donc conduit, en pratique, à supprimer toute sanction.

- Un travail devenu plus contraignant pour les forces de l'ordre. Les évolutions législatives récentes ont fortement accru les exigences pesant sur les forces de l'ordre après une arrestation : délais très courts et impératifs pour contacter avocat, médecin et procureur ; rappel des droits de la personne arrêtée ; limitation du temps de garde à vue. Ces contraintes, que doivent souvent gérer des agents « généralistes » mal formés aux rigueurs de la procédure, ont sur ces agents un effet de découragement d'autant plus important que le temps consacré à ce travail est perdu pour les missions de sécurisation sur la voie publique et, parfois, pour la poursuite de délinquants plus dangereux.

- L'absence d'une véritable responsabilisation des équipes. Il n'existe pas en France de procédure comparable à celles mises en place au Royaume-Uni ou dans certains états des Etats-Unis, dans laquelle un chef de circonscription annonce à sa hiérarchie ses objectifs chiffrés en matière de lutte contre la délinquance et accepte d'être jugé sur les résultats qu'il obtiendra au regard de ces objectifs. Faute d'une telle mise sous tension des

³ Données disponibles sur le site Internet du département de police de New York (voir annexe 1).

⁴ Données disponibles sur le site Internet du ministère de la Justice (voir annexe 2).

forces de police et de gendarmerie par des objectifs précis, il est extrêmement difficile d'obtenir en permanence une pleine mobilisation des services.

- La crainte de paraître provocateurs. Si les policiers ne reçoivent pas d'instruction claire sur la nécessité de répondre à tous les délits, c'est que le choix de ne pas intervenir est souvent délibéré, pour ne pas provoquer l'hostilité de la population ou les interprétations malveillantes de la presse. La crainte de donner prise aux accusations d'arbitraire, voire de racisme, semble être un motif très répandu de l'abstention des forces de police. Or, ces préoccupations perdent toute légitimité lorsqu'elles conduisent à abandonner à leur sort les victimes de la petite délinquance répétitive, qui appartiennent elles-mêmes souvent aux minorités.

Avec la doctrine de tolérance zéro, les forces de l'ordre auraient pu disposer d'un outil dont l'efficacité a été largement prouvée à l'étranger et qui aurait renforcé à la fois leur efficacité et leur popularité. Les préoccupations qui ont conduit à refuser cette réforme - affichage politique et médiatique, réticences devant la responsabilisation des gestionnaires - ont pour point commun de mettre au second plan l'efficacité du service rendu aux administrés et le bon emploi des fonds prélevés sur les contribuables. Une réforme - la police de proximité - a certes été engagée par la police nationale (mais non par la gendarmerie). Cependant, la police de proximité présente des contradictions et des difficultés d'application qui la rendent bien moins efficace que la tolérance zéro.

B. La police de proximité : une police plus visible, mais pas plus efficace

Depuis 1999, la police nationale applique une nouvelle doctrine d'emploi des forces de police de sécurité publique, baptisée « police de proximité » et reposant sur les principes suivants :

- multiplication de petites implantations immobilières dans les quartiers difficiles ;
- des agents plus visibles dans la rue ;
- spécialisation prolongée des policiers par quartier ;
- polyvalence, au contraire, par mission : le même agent doit pouvoir patrouiller de manière préventive, procéder à une arrestation et préparer la procédure préalable au passage devant la justice.

Cette réforme peut, dans le court terme, avoir un effet de dissuasion : une police plus visible - à la fois en termes d'implantation immobilière et de présence sur la voie publique - devrait a priori dissuader les actes de délinquance de voie publique. Cependant, elle présente aussi des faiblesses importantes :

- En premier lieu, dans les circonscriptions où le travail de nuit est confié à des équipes spécifiques, ces équipes ne semblent pas avoir été concernées par l'augmentation de la présence sur le terrain : les « nocturnes » ont conservé leur rythme de travail et de ronde.

- En second lieu, **il y a une contradiction entre le renforcement de l'accueil du public et celui de la présence sur la voie publique.** Un plus grand nombre d'implantations immobilières, ouvertes plus longtemps, signifie aussi l'immobilisation d'un plus grand nombre d'agents pour l'accueil du public. Ces agents ne peuvent pas, en même temps, être sur la voie publique... En pratique, la police nationale a souvent recours, pour augmenter sa visibilité dans la rue, aux adjoints de sécurité : or, ces emplois-jeunes n'ont ni la même formation, ni les mêmes pouvoirs que les agents pour intervenir en cas de crise. Leur présence n'est donc pas aussi rassurante qu'elle peut le paraître aux citoyens non informés.

- Une autre contradiction apparaît entre la « spécialisation » des agents et le renforcement de leur présence sur la voie publique. Un agent qui prépare une procédure y passera nécessairement un temps important, les règles à respecter pour que cette procédure soit acceptée par les juges étant souvent assez complexes. Pendant ce temps-là, il ne sera pas sur la voie publique.

- Enfin et surtout, l'insistance mise sur la polyvalence des agents est nuisible à la qualité des procédures, et donc à l'efficacité de long terme du travail de la police. Admettons que la police nationale parvienne à renforcer sa visibilité, ce qui a dans un premier temps un effet dissuasif ; et qu'il y ait effectivement une plus grande présence de gardiens de la paix (et non d'adjoints de sécurité) sur la voie publique, ce qui peut conduire à une augmentation des interpellations. L'effet dissuasif ne sera atteint que si les personnes interpellées ne sont pas immédiatement relâchées, soit par les services de police, soit par la justice.

Or, la « polyvalence » des agents est peu compatible avec la complexité toujours croissante, déjà évoquée, des procédures. Des agents peu spécialisés courent un risque important de produire des procédures « mal ficelées », qui conduiront à la libération des personnes interpellées, affaiblissant ainsi la crédibilité des forces de l'ordre et, du même coup, tout l'impact de la police de proximité. Devant la multiplication des libérations, l'effet de dissuasion suscité par la présence policière s'estompe, ainsi que la confiance que les populations pouvaient éprouver dans les forces de police.

Comme toute chaîne, la chaîne répressive ne peut pas être plus forte que son plus faible maillon. Renforcer la présence sur le terrain, et même augmenter le nombre d'interpellations, n'a aucune utilité à moyen terme si des exigences procédurales excessives conduisent à libérer une grande part des personnes interpellées. Ce problème pourrait être réglé par une simplification des règles de procédure, mais aussi par une politique de spécialisation des agents de la police nationale qui - à l'opposé des principes de la police de proximité - confierait la préparation et le contrôle des procédures à des spécialistes formés pour cela.

II. AUGMENTATION DES MOYENS, DÉTÉRIORATION DES RÉSULTATS

Les moyens de la police nationale ont connu une très forte augmentation depuis 1997 - la plus forte augmentation dans le budget de l'Etat après l'Education nationale. L'analyse des documents budgétaires du ministère de l'Intérieur montre que les moyens supplémentaires suivants ont été attribués :

- 20 000 adjoints de sécurité (remplaçant progressivement 8 500 appelés), 3000 emplois de gardiens de la paix et près de 1 000 emplois administratifs ont été créés, soit une augmentation de plus de 10 % de l'emploi total en quatre ans.

- Le budget de fonctionnement a augmenté de 440 millions de francs, soit + 16 % entre 1997 et 2001.

- Au titre de la police de proximité, plusieurs centaines de nouvelles implantations ont été décidées.

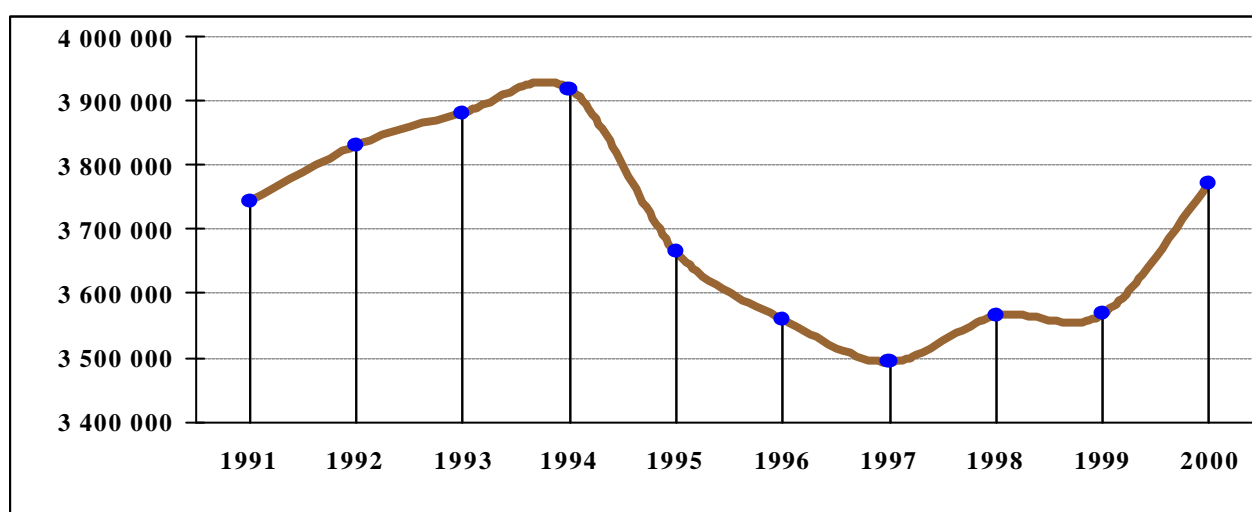
Au total, le budget de la police nationale - en y intégrant le coût complet des adjoints de sécurité - est passé de 27 à 32 milliards de francs entre 1997 et 2001, soit une augmentation de 18 %. Cette augmentation présente un fort contraste avec la situation de la première moitié des années 1990, où aucun emploi n'avait été créé, où le budget de fonctionnement de la police nationale était resté stable - et où la délinquance avait nettement diminué.

La gendarmerie nationale, elle aussi, a connu une forte augmentation de ses moyens, qui contraste avec les économies réalisées sur le reste du budget de la défense. Son budget total a augmenté de 12 % en quatre ans, passant de 21 à 24 milliards de francs. Les moyens de fonctionnement (automobiles, informatique, etc.) ont augmenté de plus de 600 millions de francs, soit + 18 %.

A. La délinquance constatée augmente rapidement depuis 1997⁵

De 1997 à 2000, la délinquance totale a augmenté de 8 % (cf. tableau infra). Cette augmentation fait suite à une nette réduction au cours des trois années précédentes, période pourtant marquée par une stagnation des moyens budgétaires des services.

Nombre total des faits de délinquance constatés



Source : site Internet du ministère de l'Intérieur

L'augmentation de la délinquance a surtout concerné la délinquance la plus traumatisante pour les victimes et la plus pernicieuse pour l'équilibre social : violences, agressions et faits liés à la distribution et à la consommation de drogue :

- Les crimes et délits contre les personnes (agressions, violences, homicides) ont augmenté de 28 % entre 1996 et 2000, passant de 198 155 à 254 514 faits constatés.

- Les infractions liées à la législation sur les stupéfiants ont augmenté de 30% au cours de la même période, passant de 79 617 à 103 731 faits constatés.

Les premiers chiffres disponibles pour 2001 montrent que la tendance à une forte augmentation de la délinquance continue à s'aggraver : sur les quatre premiers mois, l'ensemble des crimes et délits a augmenté de 11,9 % par rapport à la même période en 2000 ; la délinquance de voie publique a augmenté de 13,6 %. En revanche, le nombre des mandats de dépôts a diminué de 18 %.

L'augmentation réelle de la délinquance est probablement supérieure à ce que montrent les chiffres. Le ministère de l'Intérieur cherche à expliquer l'augmentation de la délinquance par un simple biais statistique : la police de proximité entraînant une

⁵ Toutes les données sont disponibles sur le site Internet du ministère de l'Intérieur.

augmentation des horaires d'ouverture des commissariats, les personnes victimes de la délinquance auraient simplement déposé plus de plaintes. Ce raisonnement est cependant affaibli par deux constatations. Tout d'abord, la réforme de la police de proximité n'a pas concerné la gendarmerie nationale, qui a pourtant connu la même augmentation des faits constatés que la police : l'argument du ministère ne passe donc pas le simple test statistique du « groupe témoin ». Ensuite, l'appareil statistique de mesure de la délinquance présente bien des faiblesses de méthode, du moins au stade de la collecte d'information : mais elles permettent plutôt une sous-estimation qu'une surestimation de la délinquance réelle.

En effet, les commissariats peuvent choisir de ne pas enregistrer dans le système statistique les plaintes ayant peu de chances d'aboutir (inscription en « case Q » de l'état « 4001 »). Ces plaintes s'arrêtent à la main courante des commissariats et ne sont jamais portées à la connaissance du parquet. Il n'existe pas de données sur le nombre des faits inscrits en case Q, mais en période de forte augmentation des faits constatés, il est probable que leur proportion aura augmenté sous l'effet de deux facteurs : le découragement conduisant à renoncer a priori à résoudre les cas les moins graves ou les plus difficiles et la pression de la hiérarchie administrative et politique pour réduire, par une manipulation des chiffres, l'augmentation de la délinquance réellement constatée.

Enfin, **l'augmentation récente de la délinquance est d'autant plus spectaculaire qu'elle s'est produite en période de croissance et de réduction du chômage.** Contrairement aux préjugés de toute une école de pensée qui cherche à excuser la délinquance par la pauvreté ou par « *la violence de la société* », les années 1990 montrent la corrélation inverse : déclin des délits et crimes en période de stagnation et d'augmentation du chômage, puis très forte croissance au moment du retour à la croissance et de la baisse du chômage. Ce n'est donc pas la pauvreté qui explique la délinquance, mais plus simplement une réponse insuffisante ou inadaptée de la société et, notamment, des forces de l'ordre.

B. Malgré l'augmentation des moyens, la productivité est stable ou déclinante

Le taux d'élucidation des faits constatés par la gendarmerie nationale s'est effondré entre 1997 et 2000, passant de 48 à 37 % en trois ans. Alors que le nombre des faits constatés progressait de 7,5 % (un peu moins rapidement qu'en zone police) celui des faits élucidés diminuait de 16 %. Cette baisse spectaculaire de l'efficacité des services ne semble avoir été analysée dans aucune étude publiée.

La police nationale partait d'un taux d'élucidation nettement plus bas que celui de la gendarmerie, mais est parvenue à le stabiliser : le nombre des faits élucidés a augmenté de 8,5 % entre 1997 et 2000, soit une augmentation très légèrement supérieure à celle des faits constatés (8,1 %). Le taux d'élucidation des faits constatés par la police nationale est donc resté à peu près stable, passant de 23,0 % à 23,1 %. Cependant, là aussi, c'est un déclin de la productivité qu'il faut constater si l'on compare le nombre de faits élucidés au nombre d'agents : 137 000 agents⁶ ont contribué à l'élucidation de 646 092 faits en 1997, soit une

⁶ Tout compris : agents actifs, administratifs, scientifiques, appelés et adjoints de sécurité

moyenne de 4,35 faits élucidés par agent ; 151 000 agents ont contribué à l'élucidation de 646 592 faits en 2000, soit une moyenne de 4,28 faits par agent.

Cette baisse de la productivité moyenne, constatée aussi bien dans la gendarmerie que dans la police, a été enregistrée alors même que l'augmentation des moyens de fonctionnement aurait dû avoir l'effet inverse, en permettant d'améliorer le niveau d'équipement des services, les moyens de la police scientifique et technique et les applications informatiques destinées à rendre l'investigation plus efficace.

C. Quelques explications du paradoxe de la lutte contre la délinquance

La coexistence de moyens en augmentation et de résultats en baisse ne peut s'expliquer que par un mauvais emploi de ces moyens. Les éléments suivants ont pu y contribuer :

1. Une répartition insatisfaisante des effectifs⁷

a) Répartition géographique

L'inadéquation de la répartition des forces avec les besoins apparaît à la fois dans le partage du territoire entre police et gendarmerie et dans la répartition des forces au sein même de la zone de police.

Le rapport parlementaire Carraz-Hyest, présenté au Premier ministre en 1998, préconisait notamment d'améliorer l'emploi des forces en faisant coïncider les zones de compétence de la police et de la gendarmerie avec leurs spécialités respectives : à la police nationale les zones urbaines et densément peuplées, à la gendarmerie les territoires ruraux. Près de quatre-vingt commissariats de police, situés dans des zones rurales correspondant mal aux techniques et à la spécialité de la police nationale, devaient être fermés en application de ce rapport, ce qui aurait permis de redéployer les forces correspondantes pour renforcer la lutte contre la délinquance urbaine. Mais devant les résistances conjointes de la corporation policière et de certains élus locaux, le nombre des fermetures de commissariats a finalement été limité à six.

Au sein de la zone de compétence de la police, au niveau national, il existe une certaine corrélation entre la densité des effectifs policiers (nombre de policiers de sécurité publique par habitant) et la gravité de la délinquance constatée. Cependant, **cette corrélation connaît une exception majeure à Paris.**

Calculés au plus juste, c'est-à-dire hors missions spécifiques propres à Paris (circulation, contrôle des manifestations, protection des bâtiments et des personnalités...)

⁷ Les données qui suivent sont issues de réponses à des questions parlementaires, d'auditions de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale et de rapports publics de la Cour des comptes.

les effectifs policiers sont 66 % plus nombreux à Paris (14 000 agents, soit 18 % des agents chargés de mission de sécurité publique) que dans l'ensemble de la petite couronne (8 400 agents soit 11 % du total). Or, le nombre de faits constatés chaque année en petite couronne est du même ordre que celui des faits constatés à Paris (environ 305 000 faits constatés en 2000 contre 295 000 à Paris, soit près de 11 % du total dans les deux cas).

Si les effectifs étaient attribués en fonction de la délinquance constatée, au moins 2 300 agents devraient donc être déplacés de Paris vers la petite couronne. Cela serait d'autant plus aisé que de nombreux agents sont déjà logés en banlieue.

Le surencadrement de Paris en forces de police se justifierait s'il se traduisait par une plus grande efficacité dans l'élucidation des délits. Or, c'est exactement l'inverse qui peut être constaté. Alors qu'ils représentent 18 % de l'effectif total pour 11 % de la délinquance, les policiers parisiens se montrent nettement moins efficaces que la moyenne nationale pour l'élucidation des faits constatés : **le taux d'élucidation en 2000 atteint à peine 17 % contre une moyenne nationale de 23 %.**

La sous-productivité de la police parisienne ne peut pas s'expliquer par un manque de moyens, au contraire : outre une dotation plus que généreuse en effectifs, la préfecture de police reçoit une dotation en fonctionnement si élevée que depuis plusieurs années, elle ne parvient plus à dépenser tous ses crédits. On ne peut pas non plus l'expliquer par une délinquance plus retorse ou plus intelligente qu'ailleurs.

La principale explication de la sous-productivité de la police parisienne semble donc bien être celle que les connaisseurs de la maison avancent le plus souvent, mais sur laquelle aucune donnée fiable n'a jamais été publiée : il semble bien que les policiers parisiens travaillent fort peu. Alors que les autres circonscriptions ont engagé en 1996 une réforme des cycles de travail qui a augmenté leur présence sur le terrain d'environ 10 %, cette réforme n'a jamais été appliquée à Paris. L'absentéisme, permis par l'importance des effectifs, semble y être plus important qu'ailleurs (là encore, les données ne sont jamais publiées). Paris étant le centre de toutes les organisations syndicales, les décharges pour activité sociale ou syndicale y sont particulièrement nombreuses. Même pour ceux qui font le métier pour lequel ils ont été formés, les sources internes à la préfecture de police estiment à moins de 30 heures le temps hebdomadaire moyen de travail.

b) Répartition par service

La répartition des forces de l'ordre par service ne s'est pas adaptée à l'évolution de la délinquance. Ainsi, malgré la réduction des troubles à l'ordre public (manifestations violentes, grands rassemblements) auxquels ils sont formés pour faire face, **les forces de maintien de l'ordre conservent un effectif d'environ 30 000 agents (17 000 gendarmes mobiles et 13 000 CRS) qui n'est plus justifié que par l'histoire.** Preuve en est que le gouvernement a commencé à « fidéliser » des compagnies de CRS et de gendarmerie mobile, en leur faisant faire pendant 4 à 6 mois un travail de sécurisation générale dans certains quartiers, correspondant mieux à la nature des nouvelles menaces pour l'ordre public.

Cependant, cette solution temporaire ne satisfait personne : ni les agents, qui font un métier différent de celui auquel ils ont été formés et ne restent pas assez longtemps dans le quartier pour le connaître ; ni les habitants des quartiers concernés, qui n'ont aucune garantie que le renfort qu'on leur apporte sera durable. Deux solutions pourraient être apportées à l'évolution des besoins :

- Réduire les effectifs des gendarmes mobiles et des CRS, au fur et à mesure des départs en retraite, afin de renforcer ceux de la sécurité publique dans les quartiers sensibles.

- Modifier la doctrine d'emploi des forces mobiles, afin de rendre systématique leur utilisation en renfort des forces permanentes dans les quartiers où celles-ci hésitent à pénétrer.

Les obstacles à ces réformes, qui permettraient presque certainement d'améliorer l'efficacité des forces de l'ordre, sont essentiellement d'ordre corporatiste : refus d'une réduction des effectifs des CRS et gendarmes mobiles, réticences à mettre les troupes sous le commandement de gradés appartenant à d'autres services. L'absence de toute avancée sur ce point témoigne de l'arbitrage fait par les autorités politiques et les gestionnaires publics entre l'efficacité du service et la satisfaction des corporations.

c) Répartition par mission

Si l'effectif total des forces de police et de gendarmerie est, selon la Cour des comptes (1998), plus élevé en France que dans la plupart des pays comparables, cet effet est compensé par proportion insuffisante d'agents administratifs dans l'effectif total de la police nationale. Les agents administratifs représentent en effet moins de 10 % de l'effectif total, contre 20 à 25 % chez la plupart de nos partenaires.

Cette mauvaise répartition des effectifs par mission a pour conséquence qu'au moins 15 000 agents actifs sont, en fait, affectés à des fonctions administratives pour lesquels ils n'ont généralement pas été formés. En termes de gestion publique, cette situation représente un double gaspillage :

- une mauvaise affectation des ressources humaines : les postes administratifs étant remplis par des agents qui n'ont pas eu la formation adéquate, les missions sont moins efficacement remplies ;

- un gaspillage financier : le coût moyen des agents actifs est supérieur d'environ 39.300 francs par an à celui des agents administratifs.

En partant de l'hypothèse basse de 15 000 agents actifs affectés à des tâches administratives, on peut donc établir que les contribuables paient un excédent de 590 millions de francs pour disposer d'un service inférieur à celui qu'ils pourraient obtenir pour moins cher. **La transformation de 15 000 emplois actifs en administratifs permettrait donc à la fois de faire des économies et d'améliorer la qualité de service.**

2. Un temps de travail généralement insuffisant dans la police nationale

Le statut militaire des gendarmes et l'obligation de résidence qui pèse sur eux en font une force largement disponible en cas de besoin, assez peu touchée par l'absentéisme et ne posant pas, à ce jour, de difficulté en termes de temps de travail. Il n'en est pas de même de la police nationale. D'une part, la mobilisation des forces en cas de besoin s'y fait plus lentement et plus difficilement, du fait du grand nombre d'agents qui résident loin de leur lieu de travail et pour qui les « astreintes » à domicile sont plus théoriques que réelles. D'autre part, la faiblesse des contrôles hiérarchiques, inspirée avant tout par un refus de la confrontation avec les syndicats, a conduit dans plusieurs services à une érosion du temps de travail réel.

Le ministère de l'Intérieur évalue à 1 470 heures par an le temps de travail réel d'un agent soumis au régime cyclique de nuit et à 1 570 heures celui d'un agent cyclique de jour (pour mémoire, les « 35 heures » correspondent à 1 600 heures de travail par an). Cependant, ces données sont fournies hors effet de l'absentéisme et des récupérations en temps d'heures supplémentaires. Le chiffrage de ces deux effets n'est pas disponible ; il est cependant certain qu'ils portent le temps de travail réel très en-dessous des chiffres officiels.

Plusieurs signes confirment que le temps de travail réel des gardiens de la paix est inférieur au temps affiché. Ainsi, le ministère dispose d'une application (Geopol) qui lui permet en principe de mesurer le temps de travail des agents et la répartition de ce temps entre les principales missions. Cependant, alors que le logiciel Geopol permet une mesure mécanisée du temps travaillé par carte magnétique, le ministère, sous la pression syndicale, a maintenu le principe d'une saisie manuelle, sujette à de nombreuses erreurs et manipulations. De même, l'attribution d'heures supplémentaires (donnant lieu à récupération) est faite sans contrôle mécanisé.

Ce refus d'une véritable mesure du temps travaillé témoigne d'un défaut de gestion qui se retrouve dans bien d'autres services publics : la tendance à dissimuler les informations disponibles ou, tout simplement, à refuser de collecter l'information. A l'opposé du discours du « service public », qui suppose qu'administrés et agents publics ont un intérêt commun à défendre la qualité du service, l'intérêt des administrés (connaître l'usage qui est fait des sommes prélevées sur la nation) se trouve alors délibérément sacrifié à celui des agents : entretenir l'ignorance pour éviter une réaction des contribuables contre l'ampleur des rentes qu'ils financent. Le devoir des gestionnaires publics devrait être de faire admettre aux agents qu'ils sont au service des administrés, qu'ils doivent justifier le prélèvement qui les rémunère en améliorant le service rendu. Mais trop souvent - les faiblesses persistantes dans l'emploi des forces de l'ordre n'en sont qu'un exemple parmi d'autres - les gestionnaires, cédant à la pression syndicale ou politique, encouragent la recherche de la rente au lieu de s'y opposer. Ce mépris des administrés au profit des agents est la principale faiblesse de la gestion publique française.

ANNEXES

Annexe 1 : La violence à New York (1993 - 2000)
Source : Site Internet du département de police de New York

Annexe 2 : Evolution de la population carcérale en France (1998 - 2000)
Source : Site Internet du ministère de la Justice

ANNEXE 1

**Police Department
City of New York**

Rudolph W. Giuliani
Mayor

Bernard B. Kerik
Police Commissioner

CompStat
Citywide Calendar Year Historical Comparison
2000 through 1993

	Calendar Year 2000	Calendar Year 1999	% +/- '00 vs '99	Calendar Year 1998	% +/- '00 vs '98	Calendar Year 1997	% +/- '00 vs '97	Calendar Year 1996	% +/- '00 vs '96
Murder	671	667	0.60%	629	6.68%	767	-12.52%	984	-31.81%
Rape	2,067	2,088	-1.01%	2,476	-16.52%	2,783	-25.73%	2,888	-28.43%
Robbery	32,240	35,654	-9.58%	39,003	-17.34%	44,335	-27.28%	49,324	-34.64%
Assault	25,873	25,962	-0.34%	28,848	-10.31%	30,259	-14.49%	30,615	-15.49%
Burglary	38,255	41,348	-7.48%	47,181	-18.92%	54,866	-30.38%	61,986	-38.28%
Gr.Larc.	49,398	50,138	-1.48%	51,461	-4.0%1	55,686	-11.29%	58,690	-15.83%
G.L.A.	35,600	38,977	-8.66%	43,316	-17.81%	51,312	-30.62%	59,465	-40.13%
	184,104	194,834	-5.51%	212,914	-13.53%	240,008	-23.29%	263,952	-30.25%
	Calendar Year 2000	Calendar Year 1995	% +/- '00 vs '95	Calendar Year 1994	% +/- '00 vs '94	Calendar Year 1993	% +/- '00 vs '93		
Murder	671	1,181	-43.18%	1,582	-57.59%	1,927	-65.18%		
Rape	2,067	3,018	-31.51%	3,196	-35.33%	3,225	-35.91%		
Robbery	32,240	59,733	-46.03%	72,550	-55.56%	85,892	-62.46%		
Assault	25,873	35,528	-27.18%	39,773	-34.95%	41,121	-37.08%		
Burglary	38,255	75,649	-49.43%	90,383	-57.67%	100,936	-62.10%		
Gr.Larc.	49,398	65,425	-24.50%	75,459	-34.54%	85,737	-43.38%		
G.L.A.	35,600	71,798	-50.42%	94,523	-62.34%	111,622	-68.11%		
	184,104	312,332	-41.06%	377,466	-51.23%	430,460	-57.23%		

The above CompStat figures are posted on Monday, one week after the closing date.
Compstat figures are preliminary and subject to further analysis and revision.
Crime statistics reflect New York State Penal Law definitions and differ from the
Crime categories reported to the F.B.I. Uniform Crime Reporting System.
All degrees of rape are included in the rape category.

Evolution de la population carcérale

