Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 337

QU'EST-CE QU'UN SERVICE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE RENTABLE ?

Frédéric OCQUETEAU
Directeur de recherches CNRS (CERSA)

Beaucoup des indicateurs de l'efficacité de la sécurité publique censés accroître la rentabilité de l'action politique auprès de la représentation populaire, sont aujourd'hui contenus dans de nombreux outils de mesure quantitatifs et qualitatifs. Ces outils renseignent autant sur l'organisation de la bureaucratie sécuritaire cherchant à s'adapter à son environnement, que sur les dysfonctionnements ou pathologies de l'environnement lui-même sur lequel elle est censée influer par les moyens dont elle dispose : prévention, coercition, dissuasion. Pour mesurer l'action nationale de la sécurité publique, il faut disposer d'un gigantesque appareillage conceptuel de « traductions » opérationnelles des consignes politiques générales du haut, susceptibles de faire sens à l'échelon le plus bas de leur application territoriale. Il faut, par exemple, que l'évaluation de la rentabilité d'une CSP (circonscription de sécurité publique), puisse se concrétiser dans un langage uniforme, en dépit des disparités organisationnelles et environnementales locales. En effet, un langage médian de la mesure de l'efficience et de l'efficacité doit être formalisé de façon à ce que la rentabilité d'une CSP locale puisse faire l'objet d'un comparatif standard avec celle d'une structure homologue, et par un effet de remontée systématique de l'information recueillie, puisse être évaluée à tous les échelons pyramidaux de la sécurité publique.

Grâce aux outils informatiques de plus en plus sophistiqués et à une pensée rationalisée (sur le papier) de la tâche à remplir par chaque fonctionnaire de la police nationale dans son poste et selon son grade, on est aujourd'hui capable de mesurer l'implication et la contribution de chacun dans un collectif de travail, à quelque niveau où l'on se situe. La police nationale étant encore largement une « entreprise de gestion de main d'œuvre » (DGPN, 2007), avant de montrer empiriquement [1] comment les résultats des dispositifs de mesure du travail fourni prennent sens les uns par rapport aux autres dans un système d'agrégation de plus en plus déréalisé à mesure que remonte une information de plus en plus standardisée (2., 3., 4., 5., 6.), il convient de bien garder à l'esprit comment les dispositifs de gestion de cette « main d'œuvre » (1.) surdéterminent en très grande partie les performances générales de la machine policière.

•••• (1) La matériel empirique dont nous nous servons dans cet article est issu d'une recherche (Ocqueteau, 2008) effectuée notamment dans une circonscription de sécurité publique baptisée D., dépendant d'un district baptisé N dans un département témoin d'une grande superficie géographique. Le souci d'anonymiser les lieux et les services ne correspond pas à une décision de cacher des informations gênantes d'autant qu'elles devraient être totalement publiques et transparentes ; il vise plutôt à ne pas parasiter la lecture du profane par des considérations particularistes trop inductrices. Nous pensons que raisonnements et démonstrations conduits ici devraient pouvoir l'être dans n'importe quel autre département français. Mais comme l'article est issu, à notre connaissance, d'une première monographie mettant à plat tous les indicateurs de rentabilité (de performance ou de résultat...) qu'on y trouve, conduite par un analyste extérieur à l'institution, l'objectif pourrait être aussi de servir de précédent à une connaissance du fonctionnement d'autres CSP.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 338

1 D'abord, gérer de la ressource humaine

Grâce à la MCI qui est avant tout un outil d'optimisation de l'emploi des ressources humaines dans les services, les directions centrales sont tout à fait capables de rendre simultanément visibles deux phénomènes : l'incorporation et le calcul en temps réel de l'état des forces utiles en présence au sein d'une circonscription de sécurité publique ainsi que la part de leur déploiement extérieur grâce à la technique du « test d'emploi des personnels » (TEP). Ces techniques de gestion, mises au point notamment par l'IGPN, ont permis de mieux appréhender la « rentabilité » collective du travail des fonctionnaires de police par rapport aux temps passés dans les diverses activités de patrouille, surveillance, interpellation et enquête, jusqu'à présent estimées particulièrement faibles. À la fin des années 1990, l'on ne se basait encore que sur un rapport global des temps de présence hebdomadaires par rapport aux seuls roulements des agents. Depuis la mise au point des TEP permis par la MCI, les règles de la transparence de l'institution policière ont profondément changé, dans la mesure où ces nouveaux tests permettent des calculs de productivité beaucoup plus raffinés que naguère.

Observons comment, d'une part, notre CSP témoin est amenée à ventiler les temps d'emploi de son personnel par rapport aux grandes catégories de tâches que les agents doivent couvrir annuellement, et d'autre part, comment la DDSP dont elle dépend s'y prend pour évaluer les performances générales du taux d'« occupation de la voie publique » des différentes CSP sous son autorité.

Dans la CSP de D., on voit très bien comment la gestion des ressources humaines dicte en grande partie la possibilité des investissements utiles sur les autres postes. Avec la meilleure volonté du monde, le chef de cette CSP ne peut piloter son service qu'en fonction des ressources humaines qui lui sont allouées, les indisponibilités sur lesquelles il n'a qu'une très faible marge de manœuvre fonctionnent un peu comme une loterie. Disposer de ce tableau

Tableau 1 : Répartition des tâches d'une CSP « D » calculées par le Test Emploi des Personnels (par % décroissants).

POLICE GENERALE (33.80%)
Maintien de l'ordre sur la voie publique ; Services d'ordre ; Patrouilles portées motorisées **(11.09)** ; Patrouilles non motorisées ; Activités génériques de proximité (hors locaux de police) ; Interpellation, interventions, constatations **(4.50)** ; Patrouilles opérations anti-délinquance **(15.89)** ; Enquêtes surveillances exécution de mandats (hors locaux de police) ; Activités diverses de police générale

INDISPONIBILITES (30.47%)
Congés **(16.11)** ; Repos **(9.62)** ; Maladies **(4.12)** ; Autres absences

ACTIVITES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES (24.08%)
Accueil du public – Prise de plaintes **(7.36)** ; Rédaction procédure accidents ; Activités procédurales liées au code de la route ; Activités procédurales à caractère judiciaires traitées au service **(11.06)** ; Police technique et scientifique dans les locaux de police ; Enquêtes administratives et dossiers traités au service ; Tenue des fichiers et registres

SOUTIEN OPERATIONNEL DANS LES LOCAUX DE POLICE (21.43%)
Activités de commandement **(13.11) ;** Centre d'information et de commandements – transmissions **;** Garde de locaux de police et des gardes à vue **;** Formation Sport Tir **;** Rédaction de rapports et de la main courante informatisée **;** Autres positions au poste **;** Activités spécifiques des unités canines ou équestres **;** Activités génériques de police de proximité au service

SOUTIEN LOGISTIQUE DANS LES LOCAUX DE POLICE (9.59%)
Activités de gestion **(6.24)** ; Activités techniques et de maintenance ; Activités syndicale et sociales ; Soutien logistique divers

POLICE DE LA CIRCULATION (6.88%)
Information et Education routière ; Sorties d'écoles ; Surveillance et régulation à points fixes, contrôles routiers ; Constats d'accidents sur la voie publique ; Contrôles techniques ; Opérations particulières de police routière ; Stationnement, fourrières ; Patrouilles portées de circulation routière ; Missions diverses de circulation

ASSISTANCES (4.22%)
A autre circonscription / autre service de sécurité publique ; Autre direction de police ou autre administration ; Police des audiences, reconstitutions judiciaires ; Extractions, escortes, présentations **(1.80)** ; Garde du dépôt ; Gardes de détenus hospitalisés ; Escortes de fonds ; Garde de bâtiments administratifs – Protection de personnalités ; Assistances diverses **(1.18)**

Source : IGPN –TEP, retraduite pour la CSP de D. en sous rubriques, avec les % des postes les plus investis en temps.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 339

Tableau 2 : Taux d'occupation de la voie publique dans les 17 CSP de la DDSP témoin (moy. 1er semestre 2007).

L'ordre des CSP (de A. à Q.) est déterminé par la densité de la population couverte, de la plus faible à la plus forte	Population couverte (habitants)	Effectifs affectés (agents)	Nb d'habitants par agent	Nb moyen d'agents sur voie publique	Nb d'habitants par agent sur voie publique	**Taux de présence sur voie publique (en %)**
DDSP de X. tous services confondus	**928 783**	**2 393**	**388**	**146.3**	**6 351**	**6.11**
S.O.P		227		23.9		10.53
D.D.S.P.		188		5.2		2.77
S.D.P.N.		65		1.6		2.46
A	20 281	83	244	5.5	3 687	**6.63**
B	23 588	69	342	4.8	4 914	**6.96**
C	27 505	117	235	6.9	4 045	**5.81**
D	**29 624**	**79**	**375**	**5.6**	**5 290**	**7.09**
E	32 917	64	514	4.4	7 481	**6.88**
F	33 949	85	399	5.3	6 405	**6.24**
G	34 433	63	547	3.5	9 838	**5.56**
H	35 178	104	338	6.7	5 250	**6.44**
I	41 367	88	470	6.0	6 895	**6.82**
J	46 726	93	502	5.6	8 344	**6.02**
K	**68 828**	**106**	**649**	**5.1**	**13 496**	**4.81**
L	70 860	113	627	6.0	11 810	**5.31**
M	72 527	110	659	5.9	12 293	**5.36**
N	74 025	170	435	9.2	8 046	**5.41**
O	92 557	149	621	8.9	10 400	**5.97**
P	92 559	128	723	7.6	12 179	**5.94**
Q	131 0859	292	452	17.7	7 450	**6.06**

Source = DDSP de X.
NB : Le service de la CSP- D a été jugé le « plus performant » de l'année 2006-2007 en terme de taux de présence de ses agents sur la voie publique. Le service de la CSP - K a été jugé comme ayant été le « moins performant ».

constitue néanmoins un guide essentiel pour réorienter l'action des agents, et le pilote local va le faire à la marge, en fonction des grandes rubriques dont il dispose, pour les ajuster aux injonctions centrales. Il a justifié la feuille de route donnée à ses subordonnées pour l'année suivante, en leur demandant d'augmenter la part des temps consacrés aux « activités de voie publique » tout en abaissant les temps consacrés aux « activités administratives et judiciaires », « de soutien » et « d'assistance ». Mais s'agissant des indisponibilités, les congés et repos étant des masses incompressibles, il ne peut guère que se fier au ciel pour que soient diminués les arrêts maladies, ce qui lui permettra de répondre au mieux à la demande locale et à la pression politique nationale pour une plus grande visibilité de la police dans la rue. Cet enjeu symbolique de la « reterritorialisation » des forces de sécurité étant devenu très important au cours des années 2000, la nouveauté est bien de pouvoir en évaluer l'effectivité et le suivi à défaut de l'impact populaire. L'habitude est prise désormais de mettre en concurrence les CSP d'un département au regard des taux de présence respectifs de leurs agents sur la voie publique. Le tableau 2, relativement sophistiqué, montre bien comment le résultat obtenu dans la colonne de droite, permet de hiérarchiser et de distinguer annuellement les CSP les plus des moins capables de dégager du personnel opérationnel sur la voie publique. On aura raison de relativiser l'enjeu, au regard de l'affichage des grandes proclamations de principe sur la nécessité de « redéployer du bleu » : en effet, 6,11 % constitue le taux moyen de présence des effectifs policiers déployés durant un semestre sur la voie publique, dans un des départements géographiquement les plus importants du territoire.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 340

2 Rationaliser le contenu des « signalements et plaintes populaires » de la MCI

Toutes les CSP de France et de Navarre savent depuis fort longtemps, comme on le savait déjà à Paris à la veille de la Révolution française (Farge, Turcot, 2008) ou sous le régime de la III^e^ République (Miquel, 1998) ressentir les températures et fièvres journalières de toutes les villes « policées », qu'elles soient capitale ou petit bourg urbain perdu au milieu de la campagne... Une chose a bien changé, en ce début du XXI^e^ siècle : l'aptitude des directions centrales à se saisir et à capturer le contenu des mains courantes locales pour les rationaliser et produire de nouvelles sources de connaissances sur les désordres, frémissements et doléances « infra judiciaires » ou « extra pénales » de populations s'adressant de plus en plus souvent aux services de police. La bureaucratie gestionnaire a cherché à fondre les registres administratifs bricolés dans des nomenclatures de signalements plus homogènes, et l'informatisation aidant, appris à mieux détecter l'intensité ou la récurrences des « plaintes » pour produire de nouvelles croyances politiques : notamment l'idée que les administrations policières sont désormais beaucoup plus en phase avec les « besoins » réels des vrais gens, beaucoup plus qu'elles ne l'étaient jadis et naguère, par suite d'une processus d'éloignement lié à la consolidation d'un « modèle professionnel » policier nationalement centralisé. À travers le dispositif de généralisation de la MCI, on met enfin quelque chose de consistant sous le syntagme politiquement si valorisé et sociologiquement si vide de sens de police de « proximité ».

Les mains courantes locales ayant historiquement précédé leur rationalisation par leur informatisation, c'est dans ce registre administratif que l'on peut prendre le pouls et la respiration de la population et de ses soucis. Bien évidemment, cet instrument reste aussi un outil de contrôle de gestion centré sur la façon dont les fonctionnaires répondent à cette demande, même si l'objectif affiché obéit de plus en plus à des stratégies de « communication » externes. Regardons d'abord le produit national de la MCI, au moment où les directions centrales ont été en mesure, à partir du 1^er^ janvier 2005, d'en obtenir des résultats standardisés sur l'ensemble du territoire, puis ce qui se passe dans notre CSP témoin.

Contenu des signalements d'usagers à l'échelon national

À force de tâtonnements, DGPN et DCSP sont parvenues à faire remonter une information quantifiée des différentes « déclarations » ou « plaintes » ou « doléances » des citoyens, justiciables, administrés auprès des services d'accueil dans les commissariats. Ces administrations centrales sont en mesure désormais d'observer (hors MCI préfecture de Police) une hausse générale des actes déclaratifs de 11,3 % de 2005 à 2006, interprétable comme la marque d'une politique d'incitation commençant à porter ses fruits [2]. Une première répartition de ces déclarations scindées en masses globales montre le caractère massif des différends (53 % en 2006), [dont familiaux (34 %)] ; des déclarations pour crime ou délit (24,6 %), [dont concernant une personne (12 %), ou un bien (8 %)] ; pour une nuisance ou un trouble à l'ordre public (10,4%), ou autre chose (11,8%). D'une année l'autre, les plus grosses variations enregistrées auraient concerné les *nuisances et troubles à l'ordre public* (+ 22,6 %). Parmi les 26 rubriques répertoriées dans cette catégorie, la plus grosse variation aurait concerné la moins bien qualifiée : « *nuisances diverses* », autrement dit une catégorie fourre-tout (valeur absolue 2006 = 31 679, soit + 36,7 %), suivie par la catégorie dite « *perturbateurs indésirables* » (valeur absolue 2006 = 28 449 déclarations, soit + 27 %), et par la catégorie intitulée « *Sans Domicile Fixe* » (valeur absolue = 349 signalements, + 18,7 %).

Deux leçons sont à tirer à ce stade : d'une part, une montée générale de l'intolérance sociale aux perturbations, et d'autre part, la croyance selon laquelle la police devrait faire quelque chose, y apporter une réponse, sans doute mieux « policer l'apparence » dans la rue.

•••• (2) *Les signalements des usagers dans la main courante informatisée en 2006,* fiche thématique n° 24, *in* A. Bauer (dir.), 2007, p. 376-379.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 341

Sur le chapitre des différends, notons que les « familiaux » (+ 10,6 %) ont progressé plus rapidement que les « autres » (+ 6 %). Au sein de la première rubrique, ce sont les conflits relatifs à la garde des enfants qui ont suscité le plus de déclarations. Dans l'autre rubrique, les litiges liés au droit du travail (+ 19,6 %). Attendu enfin que l'enregistrement d'une déclaration concernant un crime ou un délit en MCI n'est pas incompatible avec la transmission d'une procédure au Parquet (autrement dit d'entrer dans l'état 4001), on notera surtout que dans cette rubrique, ce sont les « autres atteintes » qui ont le plus progressé (+ 20 %), [au premier rang desquelles les ports ou détention d'armes prohibées] et derrière, les « atteintes aux personnes » (+ 18 %) [au premier desquels les injures et menaces], et enfin les atteintes aux biens (5,5 %) [au premier rang desquelles les vols].

Signalements d'usagers et usages internes de la MCI dans la CSP témoin

Un pointage détaillé de la structure des résultats de la MCI a été établi en interne au sein de la CSP de D. en septembre 2007. S'agissant de l'enjeu des « déclarations des usagers », comme le dit une note [3], le relevé par grandes rubriques nationales donne les résultats suivants, par ordre de grandeur décroissants : les nuisances et troubles à l'ordre public arrivent en tête (30,4 %), puis les crimes et délits (25,5 %), puis les appels fantaisistes (14,2 %), les différends (9,4 %) et enfin les accidents (6,2 %). Ces cinq rubriques représentent à elles seules 85 % des événements traités. Notons comment les instructions données aux agents du service à la suite de l'établissement de cette statistique interne ont été ainsi commentées : « *Il importe de veiller à un usage restrictif de l'index* MCI *relatif aux appels fantaisistes, lequel ne doit pas être employé pour caractériser des faits anodins, ni davantage pour décrire des faits antérieurs à l'arrivée des fonctionnaires* ». L'explication soupçonneuse du chef de service est celle d'un phénomène de défausse dans la rotation du personnel de service. Elle n'évoque pas un phénomène de triche sur le nombre de faits enregistrés (autrement dit, n'évoque pas une falsification des chiffres), d'autant que le public qui appelle le service ne reçoit pas toujours une réponse correcte de la part des agents qui les réceptionnent. Il ne vient pas spontanément à l'esprit d'imaginer que 14,2 % de tous les appels reçus au commissariat de D. seraient le fait de « petits farceurs » ! Avec l'outil MCI, il devient en outre possible de calculer les temps moyens du traitement des interventions : à D., 36 minutes, alors que la moyenne nationale est estimée à 34. Voici la teneur d'une explication défensive se transformant à ce sujet en explication offensive : « A D., *les usagers ont coutume d'effectuer des déclarations de main courante. Ceci est en partie dû à la confiance témoignée aux policiers, policiers par ailleurs investis dans le tissu social local. Il faut également prendre en compte le fait que de nombreux usagers, demeurant hors circonscription, en zone de compétence de la Gendarmerie nationale, sont envoyés par les militaires vers notre commissariat, pour effectuer des déclarations de main courante. L'infraction type constatée par le service est le non représentation d'enfant, le week-end* ». Deux éléments de nature organisationnelle destinés à faire la preuve des capacités d'adaptation du service aux innovations managériales sont apportées stratégiquement au niveau du district et du département : « *La comparaison des résultats de* D. *avec la moyenne nationale incite à considérer que l'essentiel des déclarations reçues est enregistré dans la* MCI *de la circonscription et que le recours à d'autres procédures (enregistrement sur le livre registre police, par exemple) ou la persistance de registres manuels sont exceptionnels. Le suivi hiérarchique des déclarations reçues est donc opérant. La* CSP *de* D. *dispose, ainsi, d'un outil important d'analyse du sentiment d'insécurité, lequel est faible sur l'ensemble des secteurs* ». Il demeure un autre point de gestion sensible dans cette note, une véritable mine d'informations. Face au constat de la persistance de défauts d'emploi de la MCI dans la rubrique « crimes et délits », c'est-à-dire « l'activité judiciaire » du service qui semble un peu trop criante et faire problème, voici les arguments : « *Il importe de tout faire pour que le taux annuel pour* 1000 *habitants des déclarations portant sur des crimes et délits (rubrique* K *des états* MCI*) demeure raisonnable : au terme du code de procédure pénale, les crimes et les délits ont vocation à être dénoncés sous la forme de plaintes, ce qui exclut un recours aussi régulier à la* MCI *(11,9 % de déclarations) pour enregistrer les dépositions de tels faits. De même, le module des déclarations d'usagers de la* MCI *n'a pas vocation à servir de répertoire journalier des plaintes reçues* ».

•••• (3) Note interne du commandant de police adjoint au chef de la CSP, 13 septembre 2007 (source CSP témoin). Données collationnées sur les huit premiers mois de l'année.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 342

3 Être là où il faut au moment opportun et le temps nécessaire afin d'être efficace : les PVRD

En octobre 2007, le DDSP du département témoin adresse à ses 17 chefs de CSP une note de service [4], visant à cibler des Points de Visibilité de Rencontre et de Dissuasion, car viennent de naître les PVRD, un « nouveau concept de patrouilles » (*sic*). Il s'agit de donner à la patrouille de police une *nouvelle dimension qui consistera à mettre pied à terre aux endroits stratégiques de la circonscription et dans les créneaux horaires les plus sensibles afin de développer un contact visible et rassurant avec la population et une présence dissuasive sur les délinquants potentiels*. La MCI est censée répertorier les PVRD où seront décomptées les heures fonctionnaires dédiés (…) Un bilan d'activité doit être établi chaque mois, censé faire état du nombre de points tenus, du nombre d'interpellations réalisées et de l'évolution de la délinquance sur les zones considérées.

Dès le 20 novembre 2007, une note de service (41/2007) du chef de la circonscription de D. retraduit en ces termes, les trois objectifs des PVRD pour ses propres agents : *affirmer la présence visible et dissuasive des patrouilles et effectifs sur le terrain, en fonction des évolutions de situation et des données de criminalité et d'insécurité routière ; conduire le public à savoir qu'il peut habituellement rencontrer aux mêmes lieux à certaines heures les policiers, facilitant ainsi le contact, les échanges et le dialogue avec la population ; avoir un rôle dissuasif sur les délinquants potentiels*.

Il s'ensuit l'arrêt de quatre lieux d'implantation du dispositif dans la ville : à la gare routière de la ville haute, les lundi et jeudi de 16h45 à 17h ; dans le parc où se rassemblent des adeptes du skate, les mercredi et samedi de 15h à 15h15 ; sur la place de la mairie de B, le vendredi de 18h45 à 19h, et sur une autre place du centre ville, le samedi de 16h à 16h15. Quel bilan statistique la CSP de D. a-t-elle tiré de la mise en place de ces 4 PVRD, concentrés sur cinq jours par tranches horaires de présences en quarts d'heure ? (*tableau* 3).

A D., les nouveaux PVRD auraient permis de constater une certaine efficacité, puisqu'un lien direct aurait été constaté entre la présence des agents et une baisse de la délinquance, eu égard aux huit heures de présence dissuasive de fonctionnaires ayant posé le pied sur les points chauds et quarts d'heure turbulents. On ne sait certes pas vraiment quelles furent exactement les opérations réalisées en cette occasion, vu le caractère assez flou de la rubrique. Les « prises de contact avec les usagers », par exemple, ont beau correspondre à la « catégorie 2.54 du code emploi du TEP-IGPN », il reste à l'agent PVRDiste une certaine marge de manœuvre, tant qu'on ne lui demande pas de décrire ce qu'il a fait exactement. On sait en revanche que nulle interpellation ne fut effectuée à D. ce mois-ci, ni qu'hélas, « *aucune prise de contact d'initiative avec la population n'eut lieu* », si l'on en croit la note manuscrite de soi transmis (= 0) commentant le tableau. Au vu de quoi, le chef de service va immédiatement s'efforcer de remédier à cette lacune de deux façons : par la voie de la rationalisation bureaucratique d'abord : « À *compter de ce jour, remettons un imprimé à remplir aux intervenants pour les sensibiliser aux interpellations* » [5]. Par le biais d'une injonction de meilleure implication ensuite, adressée par le

Tableau 3 : Efficience du dispositif PVRD à D.

Nombre total de PVRD sur la circonscription	4
Nombre d'opérations réalisées	13
Nombre de prises de contact avec la population	0
Nombre d'heures fonctionnaires	8
Nombre d'interpellations	0
Evolution de la délinquance sur la zone considérée sous la forme : Baisse Hausse Stable	BAISSE

Source : Note interne CSP de D.

(4) Elle-même issue d'une note de service de la DGPN-DCSP datée du 31 octobre 2007 visant à « améliorer nos dispositifs visibles de lutte contre la délinquance ».

(5) On a beau essayer d'imaginer comment des agents postés à pied sur des points chauds pourraient procéder à des interpellations, cela nous reste un peu mystérieux ; en revanche, serrer des mains aux commerçants et aux ados adeptes de skate qui s'approcheraient, on le conçoit mieux, nous souvenant du travail d'approche initié par la doctrine « pol-prox » de la fin des années 1990.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 343

chef de circonscription en ces termes : « *à chacun de s'impliquer pour que ce nouveau dispositif fonctionne de façon pertinente et efficace* ». La distance manque encore pour obtenir par le biais d'une analyse stratégique une réflexion sur l'efficacité de ce nouveau dispositif. Pour l'instant, retenons son caractère conjuratoire et magique : il est censé prouver aux troupes que l'on fait quelque chose pour rassurer et dissuader des populations différentes, même si les déclarations d'intentions nous paraissent profondément antinomiques, et les injonctions contradictoires…

4 Ce que révèle l'activité des Brigades Anti Criminalité

Il existe là encore deux manières simples de répondre à cet enjeu : la rentabilité endogène et la rentabilité comparée.

Indicateurs de rentabilité de la BAC de D

Une brigade anti-criminalité peut remplir de multiples missions. Dès lors que l'on veut traduire ces missions en chiffres, trois grands types d'indicateurs agrégés retenus par l'administration concernent des activités proactives ou affaires d'initiative les plus récurrentes : la rentabilité des BAC se mesure principalement au nombre des affaires rapportées de VA (véhicules automobiles volés), de PR (personnes recherchées), ou FD (flagrants délits). Quand le nombre des agents composant une BAC sont stables (en l'occurrence, ils sont au nombre de six, à D. depuis le mois de février 2006, date de création et d'opérationnalité de la BAC), les affaires rapportées en chiffres mensuels peuvent être comparées, bien qu'avec prudence. Il en ressort les trois tableaux suivants.

On note pour le premier une absence d'évolution significative d'une année sur l'autre, quant au nombre de VA retrouvés. Ce fait peut être interprété de deux façons. Pour notre BAC de D., l'enjeu global est peu intéressant, cette affaire est donc sous investie, et sans doute à bon droit, cette criminalité signalée étant faible. Il s'en suit que le chiffre fluctue peu. Pour pouvoir le dire avec plus de certitudes, il faudrait évidemment pouvoir le croiser avec le nombre mensuel des véhicules volés ayant été signalés au commissariat (*tableau* 4).

On notera en second lieu, sur le poste des PR, une probable montée en puissance de l'efficacité de la BAC sur l'année 2007, car elle a apparemment retrouvé plus de personnes recherchées qu'en 2006 sur émission d'une fiche FPR visant des exécutions de jugements (15 au lieu de 8). Il lui suffit de concentrer son attention sur des personnes suspectes, d'opérer un contrôle d'identité, de consulter le fichier des PR pour « obtenir » ce léger mieux. La comparaison s'établit par ailleurs sur 11 et 12 mois, or janvier et février semblent particulièrement heureux, et précisément janvier 2006 manque (*tableau* 5).

Tableau 4 : Rentabilité mensuelle des découvertes de Véhicules Automobiles volés (valeurs absolues).

	JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOU	SEP	OCT	NOV	DEC	**Total**
2006	?	2	1	1	3	0	2	0	0	1	1	0	**11**
2007	3	3	1	0	1	0	1	0	2	0	0	0	**11**
													=

Source : CSP de D.

Tableau 5 : Rentabilité mensuelle des découvertes de Personnes Recherchées (valeurs absolues).

	JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOU	SEP	OCT	NOV	DEC	**Total**
2006	?	2	0	1	0	0	0	0	3	0	0	2	**8**
2007	3	3	1	0	0	2	1	2	1	0	0	2	**15**
													+87,5%

Source : CSP de D.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 344

Tableau 6 : Rentabilité mensuelle des Flagrants Délits (valeurs absolues).

	JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOU	SEP	OCT	NOV	DEC	Total
2006	?	19	17	14	16	18	21	19	22	15	13	19	**193**
2007	17	17	22	24	17	17	15	19	18	20	15	20	**221**
													+14,5%

Source : CSP de D.

S'il est bien un domaine où le terme de rentabilité pour les « chasseurs » d'une BAC fait sens, c'est bien celui que recouvrent les flagrants délits de toutes natures. À la CSP de D. comme ailleurs, les consignes données sont orientées sur des catégories d'infractions signalées qui paraissent devenir préoccupantes, et sur lesquelles on demande alors aux agents de se concentrer (*cf.* Loriol *et alii*, 2004). On notera à ce sujet une assez faible amélioration sur le total de l'année 2007, y compris en retranchant le mois de janvier pour disposer d'un comparatif plus fiable, soit 204 (221 – 17). On peut dire qu'en moyenne, chaque agent de la BAC de D. « ramène » annuellement 33 flags à la maison, c'est-à-dire à peu près trois par mois.

Observons qu'il est impossible de faire correspondre ce tableau de bord à une quelconque source nationale, puisque par définition, il concerne une transgression quelconque qui ne renseigne pas sur la suite qui lui est donnée ni le genre pénal dont elle fait partie : des contraventions, des délits routiers, des délits de fuite ou refus d'obtempérer, autant d'actes proactifs ou réactifs de la police locale insusceptibles d'entrer dans les agrégats de l'OND. Lesdits flagrants délits sont des catégories indigènes qualifiées par un *modus operandi* particulier démontrant surtout que les BAC ont vocation à faire quelque chose, et ont « entrepris des actions mesurables » face au comportement suspect de n'importe quel quidam observé, pris sur le vif (*tableau* 6).

Observons maintenant ce qui résulte de l'appariement comparatif des données identiques issues de l'activité des autres BAC des districts du département.

Sur la performance générale des BAC du district N.

Le commissariat de D. fait partie du district de N. qui dispose de quatre commissariats (N, D, G, B). G n'étant pas (encore ?) doté d'une BAC au moment de l'enquête, la DDSP établit donc des calculs annuels de rentabilité sur les trois autres villes du district, en additionnant les trois postes de leurs activités proactives respectives, ce qui n'a déjà pas grand sens à nos yeux, et ce, d'autant moins quand il est précisé que la BAC de B fut créée en août 2006 et se compose de 9 agents (effectif moyen). Pourtant, le fichier Excel disponible, tel le travailleur infatigable, procède aux calculs d'une année l'autre. Il fait ainsi apparaître que le calcul de tous les scores des BAC sur les trois postes a fortement augmenté. Incontestablement, les 9 agents de la BAC de B ont eu à cœur de prouver leur « rentabilité ». C'est ainsi qu'en 2007, 7 véhicules ont été retrouvés sur 4 en 2006 : le tableau indique une augmentation de 75 % ; de même, il indique une augmentation de 57,1 % de découvertes de personnes recherchées (11 sur 2007 au lieu de 7 sur les 6 mois de 2006), et surtout un score apparemment spectaculaire de + 158,8 % sur les flagrants délits (à savoir 642 sur l'année 2007 contre 248 sur les six mois de 2006 !…).

On pourrait décider de s'arrêter là, ces totalisations étant déjà très incertaines. Mais, à la DDSP, on n'hésite apparemment pas à aller plus loin dans le mécanisme de la déréalisation des phénomènes d'évaluation de la performance générale des CSP. Car on a oublié en chemin comment les chiffres avaient été alimentés. Il se trouve que la circonscription de N. qui possède depuis plus longtemps que d'autres sa propre BAC dont l'effectif moyen a augmenté de 14 à 15 agents, a produit sur tous les postes des résultats apparemment « médiocres », respectivement - 13,5 sur les véhicules volés et, plus surprenant - 11,1 % sur les flagrants délits (542 au lieu de 610). En revanche, elle a amélioré de 18,4 % le taux de découvertes des personnes recherchées (77 au lieu de 65). On a déjà dit le caractère extravagant du calcul de rentabilité général par l'addition des trois postes de ces activités proactives, mais ce calcul est cependant effectué par souci d'une normalisation départementale : le ratio annuel de la performance générale de la BAC de N. a chuté et est même

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 345

passé « dans le rouge » : 43,4 en 2007 au lieu de 49,6 en 2006 avec, reprécisons-le, un agent supplémentaire.

Mais sans doute ne convient-il pas de s'attarder trop longtemps là-dessus : quand le tableau additionne les ratios des performances générales des BAC du district de N. en + et en -, l'honneur est sauf. En effet, la performance générale par le calcul de son ratio est passée de 40,33 en 2006 à 51,93 en 2007. Admirable précision documentaire, deux chiffres après la virgule !

Voilà qui plaide au moins pour une certitude : les petites circonscriptions tirent vers le haut la grosse, et justifient d'autant plus, après coup, la création des BAC en leur sein, même si l'on a additionné des longueurs de temps dissemblables !... Mais c'est faire là bien mauvais esprit que d'imaginer un « calcul » pareil parmi les demandeurs du besoin de BAC…

Sur la performance générale des BAC de la DDSP

Maintenant que la logique de calcul de la performance des BAC est expliquée au sein d'un district, il est loisible à l'observateur de s'identifier au DDSP de Q., lequel se livre à l'exercice de comparaison des trois districts composant sa DDSP.

Le *district de* Q. semble vivre une très mauvaise passe. Alors qu'il s'est vu octroyer une augmentation de son effectif global de 6 fonctionnaires (passant de 59 à 65, grâce à la création d'une BAC de 5 agents à E. en août 2007) [6], il « plonge » : ses BAC ont effectué une nette contre performance en 2007, en établissant un ratio de 45,8 au lieu de 49,8 en 2006 : le poste des découvertes de véhicules volés a chuté de 8 %, celui des flagrants délits a stagné (+ 1,4 %), seul le poste des personnes recherchées découvertes s'en est bien sorti : + 21,6 % (on est passé de 120 à 146).

Globalement, I. augmente son ratio annuel de 2,2 points (pour un effectif constant de 6 agents), J. de 3,5 points (pour un effectif constant de 6 agents), L. de 2,8 points (pour un effectif constant de 12 agents), H. de 2,2 pour un effectif moyen en léger déclin (de 9 à 8 agents), F. restant très constant (+ 0,4) avec ses 5 agents.

Q. et A. ont suffi, à eux seuls, à faire basculer le district entier « dans le rouge ». A Q., en effet, la chute constatée du ratio a été de 10,4 points, en dépit d'une augmentation des effectifs de la BAC de 2 agents (15 à 17). Les postes VA volés (surtout) et flagrants délits (moindrement) ont chuté, alors que le poste des personnes recherchées découvertes a doublé (+ 106 %, passant de 31 à 64). À A, en revanche, la performance globale de la BAC (à effectif stable = 6) a également chuté de 10,3 points, mais à la différence de Q., la contre performance constatée de la BAC a touché les trois postes (respectivement, VA - 58,3 %, PR - 28,6 %, FD - 22 %).

L'hypothèse la plus plausible de ce phénomène, si l'on ne veut pas imputer à la seule paresse des fonctionnaires le très mauvais score des agents de la BAC de A., est plutôt d'y voir un effet de déplacement et de massification des situations « anormales » sur lesquelles se concentrent les BAC. Et notamment, la plus forte propension à retrouver des personnes recherchées à Q qu'à A., lesquelles auraient pu se réfugier plus massivement dans le plus grand anonymat de la ville préfecture, après avoir déserté la petite sous préfecture où leur « visibilité » problématique était peut-être plus grande. C'est la seule hypothèse un peu consistante dont nous puissions faire état… Auquel cas, il conviendrait pour le DDSP de se reposer à nouveaux frais la question de l'apparente contre-performance respective des BAC au sein de ces deux villes.

Il éprouvera beaucoup plus de satisfaction, au vu de la performance globale du district de R., car la progression du score général des BAC des 5 CSP qui le composent a été de 3,1 %. L'amélioration générale la plus spectaculaire y a été obtenue sur le poste des VA (+ 27,7 %), sur les PR (+ 11,3 %), les affaires en FD ayant stagné, quant à elles (- 1,3 %). En décomposant par ailleurs les scores de chacune des cinq CSP concernées, il appréciera surtout la progression globale de la BAC de O. qui a amélioré son score de 9,6 points en dépit d'une diminution

•••• (6) Et ce,en dépit de deux opérations aberrantes : la sommation des pourcentages sur les trois postes en comptant sur le total de l'année 2007 l'activité de la BAC de E., puis en calculant des ratios sur l'ensemble des 8 CSP disposant d'un poste de police.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 346

moyenne d'un fonctionnaire d'une année sur l'autre (11 au lieu de 12) : elle a fait du zèle sur les VA (+ 36,6 %) et sur les FD (+ 10,5 %) en délaissant l'investigation sur les PR (- 30,5 %). La BAC de P. (également amputée d'un agent, de 9 à 8) a fait pareillement un score global très honorable (+5%), mais selon un profil très différent du précédent : certes, son taux de FD a stagné et ses réussites sur les VA ont diminué (- 28,5 %) ; mais elle a compensé en revanche cette contre performance par une meilleure réussite sur les PR (+ 46,6 %).

C'est la BAC de C. qui enregistre le score général le plus « mauvais », avec une chute de 5,3 points pour un nombre équivalent de fonctionnaires (= 6). Le poste des FD (7,6%) ne parvient pas à enrayer la chute du poste des PR (- 41 %) et des VA (- 33,3 %). Les BAC de M. (12 agents constants) et de K. (passés de 11 à 10 agents) peuvent être utilement comparées : elles ne se font remarquer ni par un excès d'honneur ni d'indignité, car d'une année l'autre, leur score global se maintient : respectivement + 1 % et + 0,1 % : le DDSP pourra simplement remarquer que M. a surtout obtenu de bons résultats sur les PR (+ 100 %) et K. sur les VA (+ 87,5 %).

Au vu des résultats des BAC du district de R, le seul des trois qui ne soit pas parasité par des flux de personnels ou de création sous la période étudiée, essayons de formuler une conclusion plus assurée de l'enjeu. Tout se passe alors comme si ces BAC ne pouvaient pas être composées de fonctionnaires aux activités de chasse polyvalentes, au point de pouvoir ramener autant de pourcentages d'affaires dissemblables. S*i une « rentabilité » quelconque s'extrêmise par rapport à un profil général, elle ne peut être imputée qu'à un ou deux types d'activités, mais jamais aux trois*. On constate en effet l'existence de pentes générales à la hausse et à la baisse (effets de masse), mais rarement dans des proportions identiques sur les trois types de postes des activités statistiques les plus récurrentes.

De mémoire de fonctionnaires locaux, aucune BAC n'a jamais été dissoute dans le département témoin. Pourtant, on y observe des rentabilités faibles, deux ans après la création de certaines d'entre elles. Tout se passe comme si on ne semblait pouvoir se dédire après en avoir demandé la création.

Voilà donc une illustration éclatante de politiques de rentabilité des services publics qui ne sauraient aller jusqu'au bout des conséquences pratiques à tirer des indicateurs de résultats sur lesquels ils sont censés fonctionner. Or, au sujet de chiffres qui diraient que la rentabilité attendue n'a pas été au rendez-vous, il reviendrait au Parlement, lors de la prochaine loi de finance, de ne pas reconduire la budgétisation des BAC défaillantes, et à tout le moins, de reverser les agents qui les composaient dans des missions différentes, de prévention en partenariat, pourquoi pas ?...

5 Sur le front des Violences Urbaines signalées dans le département témoin

Rappelons que l'indicateur des « violences urbaines » a une longue histoire controversée (Ocqueteau, 2006 ; Bauer et Soullez, 2006), non seulement dans le champ des sciences sociales du *policing*, mais surtout au sein même des différentes directions de la police nationale. L'ampleur de la crise de l'automne 2005 (Ocqueteau, 2007) a redonné une actualité au besoin de disposer d'un indicateur appelé à permettre un suivi, une évaluation et une coordination des forces en lutte, selon des modalités renouvelées. L'outil en gésine depuis 2004, dédié aux « violences urbaines » fit alors son apparition publique en 2005, assorti de plusieurs innovations (Rivayrand, 2006, 51-58). D'une part, la publicité du nouvel instrument, dit *indicateur national des violences urbaines* (INVU) s'accompagna de deux objectifs officiels : mesurer les évolutions du phénomène et mieux orienter l'action des services. Pour ce faire, on imagina la création d'un organe de pilotage nommé B*ureau national de coordination de la*

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 347

lutte contre les violences urbaines (BCLVU), une structure destinée à l'activation de la planification du renforcement de la lutte collective contre lesdites « violences urbaines ».

Ainsi donc, émergea un indicateur de bric et de broc, qui, dans le contexte pesant du caractère funeste des expériences querelleuses entre services, fut conçu à la DGPN comme un nouveau tableau de bord arraché des griffes des RG et « remplissable » chaque mois à l'échelon départemental, par la contribution des sous directions de la SP (et de la PJ) et de la gendarmerie nationale.

Dès lors que l'on voulut construire un outil supposé alimenté par des administrations aux intérêts historiques si divergents, la volonté politique de le faire exister dut évidemment en passer par l'épreuve empirique de sa faisabilité pratique. Les directions alimenteuses durent chacune pouvoir apporter quelque chose dans le trousseau de mariage. Bien que l'hétérogénéité des sources de données préexistantes dont chaque partenaire disposait, rendait *a priori* évident, aux yeux d'un observateur extérieur, le fait que le nouvel instrument construit n'aurait aucune valeur prédictive, – comme l'expérience historique l'avait démontré à suffisance et satiété –, l'innovation attendue de l'outil n'était pas vraiment là. L'effet de réalité produit par la popularité médiatique de ce nouvel artefact résida surtout dans un déplacement notable de l'enjeu de sa construction : il fallait surtout éviter qu'aucune direction administrative pût revendiquer le leadership de sa défense ou de sa critique, dans le cas où le thermomètre exploserait [7].

Le « politique » comprit en cette occasion la nécessité *de faire en sorte que* des rivalités policières ne pussent plus survenir sur la scène publique à propos d'un chien que l'on sut toujours accuser de la rage, pour mieux s'exonérer des conséquences d'un échec programmé. L'INVU existe officiellement depuis 2005. Ce nouvel instrument, à la construction si laborieuse, s'est mis à exister chez tous les agents de l'ordre, du plus haut au plus bas niveau de la place occupée au sein de l'appareil, en dépit des ratés de la première heure qui auguraient mal de son existence. On fit alors comme si l'année 2005 était une année de rodage, un peu comme si, finalement trop atypique et a-normale au regard du télescopage de la grande Histoire de la révolte dite des banlieues et de la petite, dite du Kärcher, cette année-là avait dû « compter pour du beurre », comme le dit à juste titre la sagesse populaire. Sur des supports tout à fait officiels, on put en effet observer que le nombre des « *violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé* » (INVU 4), passa, à l'échelon national, de 514 en 2005 (Rivayrand, 2006, p. 52) à 5 656 en 2006 (DGPN *in* Bauer, 2007, p. 135-144). La France avait-elle été mise à feu et à sang en 2006 ?... Cette hypothèse est évidemment impossible à soutenir, car cela se serait su. On assista plutôt à un très beau cas de bégaiement à l'allumage de l'indicateur. Lequel ne pouvait s'expliquer que par le mélange détonant, et fort mal maîtrisé des deux sources policières mobilisées aux statuts parfaitement dissemblables pour l'alimenter. Au regard, en effet, de l'imprécision de l'indicateur INVU4 (officiellement dédié à la collecte des *violences collectives à l'encontre des services de sécurité, de secours et de santé*), la DCSP se décida, dès la fin de 2005, à disjoindre cet item de l'indicateur en deux sous catégories ; d'une part, les *faits de violences collectives renseignés par la main courante informatisée* (INVU4/1) suivant en cela une intervention de la police ayant fait l'objet d'une fiche événement ; et d'autre part, les *faits de violences renseignés par le fichier* STIC-FCE de l'état 4001 (INVU4/5).

Finalement, l'analyse comparée des chiffres à partir de deux sources dont la collecte s'inspire d'une démarche administrative tout à fait différente, laisse supposer qu'ajouter des faits signalés non qualifiés pénalement (MCI) à des faits de crimes et délits qualifiés (STIC-FCE) ressort de toute façon d'une joyeuse cuisine. Mais sur le plan bureaucratique, a-t-on vraiment cherché à rester cohérent ? Quelqu'un s'est-il élevé pour désapprouver ce mélange de carottes et de navets, au motif d'un brouet indigeste à faire avaler aux citoyens ? On aurait pu décider, en effet, de ne se baser que sur le dénombrement des faits renseignés par la seule MCI dans

•••• (7) ... comme on le vit naguère chez une DCPJ qui n'eut de cesse de torpiller en sous-main les efforts de la DCRG (l'échelle dite Bui-Trong), avant de laisser tomber en désuétude le nouvel instrument, dit SAIVU, que l'on avait pourtant taillé à sa propre mesure.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 348

chaque CSP, au risque de l'hypertrophie, ou bien sur celui des seuls faits virtuellement incriminables en tant que crimes ou délits, au risque de l'atrophie. Face à ce dilemme, la DSCP préféra trancher ceci : il suffit de sommer les deux sources dans la totalisation des faits enregistrés en espérant que personne ne s'apercevra que les deux sources puissent éventuellement se recouvrir l'une l'autre. Quoiqu'il en soit, observons les effets empiriques produits par cette nouvelle source, par le biais des directives diligentées au plan local.

Violences Urbaines saisies par la CSP de D.

La situation de la CSP témoin, au regard des items de l'indicateur INVU créé à la DCSP a été encodée, sur les deux dernières années de référence, de la façon présentée au *tableau* 7.

Le principe de construction étant simple, inutile de s'attarder à la construction de dix tableaux que l'on trouvera résumés dans le *tableau* 8. Allons plutôt à l'essentiel.

A D., le chef de la CSP, puis son chef du district de N., le DDSP et le Directeur de cabinet du Préfet, jugeront sans nul doute que la proportion des *incendies de véhicules* (INVU 1) s'est aggravée, en raison d'une apparente poussée de flammes au mois de mai. Ils auront tort de voir une aggravation de la situation à D., car il se trouve que les 17 départs de flammes du mois de mai n'ont en rien concerné la ville de D., mais une petite commune circonvoisine, pour des raisons d'ailleurs rapidement élucidées et parfaitement insignifiantes. Malgré tout, à D., les incendies de voiture ont *fait un bond spectaculaire* de 64,3% dans l'année. La catégorie a été fort bien renseignée, aucun agent enregistreur n'a fait le moindre excès de zèle, chacun sait à quoi il faut imputer la statistique, mais à ce stade, on ne demande à personne de pondérer quoi que ce soit.

Les mêmes fonctionnaires constateront qu'à D., les *incendies de poubelles* (INVU3) se sont également intensifiés, passant d'une proportion de 15 à 54 faits signalés (+ 200 %) [et un examen attentif de la situation montrera que ces départs de flammes, est-ce un hasard, ont encore une fois concerné la petite commune incriminée, où l'insécurité fut, en 2007, à son étiage maximal !]. De même, le mois de mai aura contribué significativement à la hausse de 2007, mais également, les mois d'août, novembre et décembre, quoique de façon moins intensive. Sur le front des incendies de biens publics (INVU2), une affaire très marginale en revanche, la situation aura paru beaucoup moins préoccupante, puisqu'ils ont stagné (7 faits).

À la CSP de D, il apparaît qu'aucun fait de « *violence collective* » n'a jamais été porté en MCI (INVU4-1). En revanche, ce commissariat a alimenté la rubrique des « violences collectives constatées et élucidées » dans une proportion passée de 11 à 18 faits (INVU4-2), indice d'une légère « fièvre » locale qui se serait notamment fait sentir aux mois d'avril et d'octobre 2007. Cette fièvre n'a pas déclenché pour autant, au niveau de cette CSP, d'alerte susceptible d'être renseignée par le RESCOM, car cette « source » est apparemment restée vide sur les deux ans. Rappelons qu'elle quantifie les *télégrammes d'information diffusés par la messagerie de commandement* de chaque circonscription.

La rubrique des *jets de projectiles* (INVU5) est quasiment squelettique à D. (de 3 à 2 faits). Celle qui concerne *l'occupation (abusive) des halls d'immeuble* (INVU6) ressemble à un encéphalogramme plat égal à zéro ; *les dégradations de mobilier urbain* (INVU7) ont diminué, mais sans grande signification, vu la petitesse de la rubrique (de 8 à 6 faits). Les *affrontements de bandes* (INVU8) sont apparemment inexistants pour la police locale et les *rodéos automobiles* (INVU9) un apparent folklore : 1 fait enregistré chaque année.

Tableau 7 : Évolution mensuelle du nombre d'incendies de véhicules signalés et constatés à D.

INVU	JAN	FEV	MAR	AVR	MAI	JUIN	JUIL	AOU	SEP	OCT	NOV	DEC	**Total**
2006	2	4	3	0	2	3	3	3	0	3	3	2	**28**
2007	3	3	2	3	**17**	4	6	2	0	2	1	3	**46**
													64,3%

Source : CSP de D.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 349

Finalement, que penser de la somme des faits de Violences Urbaines portés en MCI, parmi lesquels sont susceptibles d'être noyées les violences de type INVU4-1 (actes de violences explicitement enregistrés comme ayant été dirigés contre les services de sécurité), à D. ? Cette ville serait-elle devenue dangereuse ? Après tout, à D., avec l'INVU, les faits sont passés, de 2006 à 2007, de 55 à 100 faits (+ 82 %). Et les VU entrées dans le 4001 (au STIC-FCE) ont également augmenté, car elles sont passées de 18 à 25 faits (+ 39 %) !

Considérée de la sorte, nul doute que la situation se détériore progressivement à D. Tout se passe comme si on ne voulait pas vraiment alerter les autorités, mais enfin, la municipalité s'inquiétant, force est de lui faire savoir qu'elle a quelque raison de s'inquiéter, et de lui donner l'impression qu'on a les moyens de la rassurer (« la situation est sous contrôle »). Certes, quelques VU ont augmenté d'une année sur l'autre, mais la progression statistique n'a pas encore paralysé les acteurs locaux du *policing* au point qu'ils auraient l'impression d'être totalement démunis de la maîtrise des événements. Et la meilleure preuve en est, à quelque moment, du besoin de sortir du confinement local et de comparer les chiffres avec les autres CSP.

Les VU du district de N. et des autres districts du département témoin

Comment le DDSP du département témoin a-t-il évalué lui-même, début 2008, la productivité de ses services de sécurité publique, sur le front de la lutte contre les « violences urbaines », avant de se préparer à en rendre compte au directeur du cabinet du Préfet de Q., et de quitter son poste avec les honneurs ? Il a d'abord constaté avec beaucoup de satisfaction que le nombre des « VU » saisis par l'INVU a chuté dans le département, passant de 3 147 à 2 940 faits, c'est-à-dire en dessous de la *barre fatidique des* 3 000, comme on dirait au journal de 20 heures. La tendance générale est donc à la baisse, qui est confirmée, tant par le cumul des faits sur les neufs items apportés par la MCI (de 2 555 à 2 444) que par la source beaucoup plus restreinte du fichier STIC, laquelle, répétons-le, n'enregistre que les crimes et délits (de 566 à 400). Certes, le nombre des alertes par télégrammes d'information diffusés par la messagerie de commandement a doublé (passant de 46 à 96), mais on ne peut exclure que cette hausse soit peut-être liée à une plus grande implication de la Gendarmerie.

Le DDSP va néanmoins devoir prendre de nouvelles décisions pour l'avenir, car plusieurs postes n'ont apparemment pas été « contenus ». Dont le plus spectaculaire, celui des incendies de véhicules qui participent pour un tiers à l'ensemble des VU (1 009 passés à 1 040). S'agissant des items à la hausse, des objets de préoccupation pour les services comme pour le directeur départemental, les 17 CSP du département témoin ont enregistré plus de « dégradations de mobilier urbain » (201 à 254), et ont vu doubler le nombre « d'affrontements entre bandes » (46 à 96) (*tableau* 8 *ci-après*).

La comparaison des trois districts est très instructive à ce sujet : en effet, le district de R. contribue à lui seul à la hausse du nombre des incendies de véhicules (276 à 338) alors que les autres stagnent à la baisse. Il en va de même pour les incendies de biens publics, et cela plaide assez pour une explication commune associée.

Sur le profil des délinquances locales et importées dans le département témoin

Voici un exemple de ce à quoi peuvent s'intéresser les géo-criminologues, quand ils se piquent de dire quelque chose avec des données brutes de criminalité restées inexploitées : ils peuvent comparer les « masses » de faits pour mettre en scène une pression délinquante écologiquement différenciée selon les districts.

D. fait partie, en 2006, de l'une des 4 CSP ayant enregistré le moins de crimes et de délits de son district au fichier STIC. Cette CSP arrive en troisième position parmi les CSP les moins agitées de l'ensemble du département (après celles de A. et de E, dépendant toutes deux du district de Q.). À l'inverse, c'est la CSP de la ville de Q. (du district du même nom), préfecture du département, qui draine le score des crimes

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 350

Tableau 8 : Évolution des items de l'INVU de D. par rapport aux districts et à la DDSP

INVU	Années	D	G	B	N	Total district N	Total district Q	Total district R	Total DDSP
INVU1	**2006**	28	30	33	149	240	493	**276**	**1009**
	2007	46	25	56	96	223	479	**338**	**1040**
INVU2	**2006**	7	4	3	26	40	135	**37**	212
	2007	7	2	4	8	21	100	**47**	158
INVU3	**2006**	15	9	18	58	100	597	245	942
	2007	45	20	11	68	144	459	206	809
INVU41	**2006**	0	2	0	1	3	82	14	99
	2007	0	3	0	0	3	71	2	76
INVU42	**2006**	11	8	0	74	93	124	14	320
	2007	18	18	8	41	85	68	2	195
INVU5	**2006**	3	1	9	5	18	109	87	214
	2007	2	4	2	1	9	105	54	168
INVU6	**2006**	0	3	0	18	21	8	5	**34**
	2007	0	2	1	13	16	16	5	**37**
INVU7	**2006**	8	13	4	18	43	110	48	**201**
	2007	6	17	5	16	44	166	44	**254**
INVU8	**2006**	0	0	2	0	2	36	**8**	**46**
	2007	0	0	0	0	0	37	**59**	**96**
INVU9	**2006**	1	1	3	10	15	35	**40**	**90**
	2007	1	4	3	5	13	39	**45**	**97**
CumulMCI	**2006**	55	56	67	241	419	1426	710	2555
	2007	100	73	77	186	436	1319	689	2444
CumulFCE	**2006**	18	15	3	118	154	267	145	566
	2007	25	22	13	62	122	184	94	400
Rescom	**2006**	0	0	2	0	2	36	**8**	**46**
	2007	0	0	0	0	0	37	**59**	**96**
TOTAL*	**2006**	73	71	72	359	575	1729	863	**3167**
	2007	125	95	90	248	558	1540	842	**2940**

(*) Le total est obtenu par la somme des informations issues des neuf items provenant de la MCI, du fichier FCE du STIC-4001, et par les télégrammes du RESCOM. Les parties grisées et chiffres en gras signalent une évolution significative commentée infra. Source : DDSP du département témoin.

et des délits le plus important, suivi par les villes de O. et de P. (appartenant *au district de* R.). Le district de N. constate et/ou élucide annuellement 13 500 faits, soit le tiers de ce que constatent de façon à peu près équivalente les deux autres *districts de* Q. (avec ses 8 CSP) *et de* R. (avec ses 5 CSP) (= 31 000 faits chacun). C'est évidemment, d'abord et avant tout, la taille des villes (donc des CSP) qui détermine la masse statistique de la délinquance constatée/élucidée.

Mais dans chacun des districts, on observe des situations fort contrastées. Le poids statistique de la délinquance est le plus hétérogène dans le *district de* Q., puisque la CSP de Q. draine à elle seule un tiers du total (10 700 faits sur 31 200). Celle de A. l'irrigue dans une proportion d'un trentième (1 400 faits), tandis que L. (6 000) contribue pour un cinquième. La pression délinquante est en revanche beaucoup plus homogène dans le *district de* R. (qui n'est pas une CSP), puisque la contribution « criminogène » annuelle des 5 CSP y est à peu près équilibrée : on y constate et on y élucide tendanciellement beaucoup plus de crimes et de délits dans chacune d'entre elles, dans une saisie qui se répartit beaucoup plus harmonieusement qu'au sein du *district de* Q. Le *district de* N., le plus petit en taille des trois districts, propose une répartition moyenne : N., la plus grosse ville, y enregistre à elle seule presque la moitié des crimes et délits (44,7 %), G., un peu plus d'un cinquième et B un peu moins, D., un septième (*tableau* 9 *ci-après*).

Les impacts de la délinquance de flux importés dans les 17 CSP du département témoin et au sein de chacun des 3 districts apparaissent, au regard de ce calcul, fort contrastés.

Dans le *district de* N., la ville de N. elle-même semble le mieux maîtriser la connaissance de sa population délinquante : en effet, moins d'un auteur répertorié sur dix (9,3 %) est étranger à la circonscription. La situation est inverse dans la CSP de G., puisque 13 % des auteurs identifiés comme étant étrangers à la ville (sur les 18,8 % répertoriés) résident en dehors du département.

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 351

Tableau 9 : Crimes et délits constatés/élucidés imputables à des auteurs hors des circo et hors DDSP (année 2006)

C.S.P et districts	*Nb global crimes et délits*	*D'autres circo du Dptt témoin*	*Part imputable (%)*	*Hors des circo du Dpt témoin*	*Part imputable (%)*	*Taux de dépossession relative (%)*
Q	10 697	498	4,6	691	6,4	11,1
I	3 279	301	9,1	174	5,3	14,4
J	3 326	333	10,0	321	9,6	19,6
L	5 941	377	6,3	533	9,0	15,3
H	2 454	121	4,9	124	5,0	9,9
E	1 676	130	7,7	77	4,6	12,3
F	2 343	167	7,1	155	6,6	13,7
A	1 493	83	5,5	69	4,6	10,1
= **District Q**	31 209	2 010	6,4	2 144	6,9	13,3
N	6 062	256	4,2	313	5,1	9,3
D	1 913	150	7,8	140	7,3	15,1
G	3 001	174	5,8	390	13,0	18,8
B	2 581	254	9,8	266	10,3	20,1
= **District N**	13 557	834	5,3	1 109	8,1	14,3
O	7 506	296	3,9	846	11,3	15,2
K	5 620	547	9,7	591	10,5	20,2
C	6 021	262	4,3	333	5,5	9,8
M	5 131	402	7,8	666	13,0	20,8
P	6 795	377	5,5	843	12,4	17,9
= **District R**	31 073	1 884	6,0	3 279	10,6	16,6
*Sûreté Départementale**	768 (1,0%)	324 (6,4%)		444 (6,4%)		
= TOTAL Dpt	76 607	5 052		6 976		

(*) Les affaires constatées et élucidées par la Sûreté Départementale, dont la mission est de se concentrer sur la criminalité la plus grave et géographiquement la plus étendue, subsument l'étendue des différentes CSP et districts. La ligne se lit ainsi : la SD a réglé 1 % des crimes et délits sur le total des faits de l'année 2006. Une moitié des affaires (6,4 % du total des auteurs impliqués) a concerné des personnes habitant le département, l'autre moitié (6,4 %) des personnes habitant hors du département. Source : DDSP du département témoin.

On notera que G. est contiguë au département de Z. La bonne ville de D. offre, sur son taux de 15 % de dépossession relative, une population délinquante « de proximité » légèrement supérieure à la délinquance venue de l'au-delà du département d'appartenance. En pays d'interconnaissance, on constate que c'est la seule CSP qui soit dans ce cas de figure. Autrement dit, l'impact de la délinquance de flux extra départemental y est plus faible que l'impact de la délinquance de flux intra départemental. La raison la plus vraisemblable de ce phénomène vient du caractère enclavé de la CSP de D., sise au mitan du département : l'effet des plainte et signalement qui pourrait s'effectuer sur place dans les CSP limitrophes a beaucoup moins de chances de se produire quand la CSP est éloignée du domicile réel de la victime ; on se rapatrie toujours plus aisément chez soi pour porter plainte, pour diminuer les complications de la vie quotidienne, et il en ira ainsi tant que le dépôt de plainte ne sera pas reçu à distance par procédure électronique. Les CSP ont encore quelques années devant elles à ce sujet.

Au sein du *district de* Q., l'impact des flux sur les différentes CSP est très contrasté. La part imputable aux délinquants de « proximité » est supérieure à celle des délinquants résidents à l'extérieur du département témoin, parmi les CSP de I. et de E. Un phénomène inverse se constate à L. où la part imputable aux délinquants résidents en dehors du département (9 %) est nettement supérieure à celle des délinquants « de proximité » (6,3 %).

S'agissant enfin du *district de* R., on ne sera pas surpris de constater que toutes les CSP sont beaucoup plus affectées que les autres par un flux de délinquance d'importation extérieur au département plutôt qu'infra départemental. Le parc de loisir, théoriquement rattaché à la

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 352

commune de C., y est en effet pour une part significative. Etant l'un des premiers parcs d'attraction touristique du pays, il était inévitable que les CSP adjacentes de O. (dans une proportion triple), P. ou M. (dans une proportion double) fussent particulièrement affectées par un phénomène d'afflux de délinquances « étrangères ». On remarquera que les CSP de C. (plus dissuasive ?) et de K. (plus excentrée ?) sont affectées à parts à peu près égales par un flux exogène au département ou intra départemental.

6 Crimes et délits du département témoin saisis par la DCSP et par l'OND

Pour commenter les résultats globaux de la CSP de D., nous procèderons de deux façons : comme le font la DDSP et la DCSP-DCPJ à partir de l'index 4001 alimenté par le fichier du STIC-FCE et à la « manière OND ».

Les indicateurs de la gestion policière globale des crimes et délits enregistrés à D.

S'agissant des deux tableaux de synthèse suivants (10 et 11), nous avons là la matière chiffrée la plus sensible de la vie d'un commissariat : on y trouve, d'une part, tous les indices politiques utiles à l'évaluation générale de sa productivité et d'autre part, celui de sa rentabilité judiciaire, dans sa lutte contre les délits et crimes.

A D., on observe un net ralentissement des affaires « constatées » sur les deux postes considérés comme les plus sensibles, la « délinquance de voie publique » (- 14 %) et les « atteintes violentes aux personnes » (- 21 %), soit parce que les plaignants ont été moins nombreux, soit parce que la pression générale des crimes et délits a été moindre, l'environnement étant devenu plus calme. À la limite, on pourrait soutenir que le commissariat de D. n'est pour rien dans cette diminution. Manque de chance, sur le poste de la délinquance de voie publique, ses agents se sont montrés « moins performants », puisqu'ils ont élucidé moins d'affaires, même si cela n'a pas eu d'incidence significative dans le comparatif avec les 17 autres CSP, puisqu'en valeur relative, le taux de réussite de D. y est jugé comme globalement positif. On remarque en revanche que, sur le poste de l'agrégat des IRAS, le score de la CSP de D. s'est « amélioré », ce qui veut dire que sur les affaires dites d'initiative, on y aurait peut-être fait du zèle, ce qui reste à vérifier.

À quoi va-t-on se montrer surtout sensible aux échelons supérieurs, s'agissant du présent tableau de bord établi à D., comparé aux 16 autres CSP, pour évaluer la dimension proprement judiciaire (pénale) de sa productivité ?

Tableau 10 : Tableau de bord général de la CSP de D.

	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution 2006 - 2007
Nb Faits Constatés (FC)	1562	1253	1098	- 12.37
Nb de FC en DVP	767	658	448	- 14.68
Nb FC violences physiques c/ les personnes	129	156	123	- 21.15
Nb de Faits élucidés (FE)	625	454	453	- 0.22
% Tx de réussite FE / FC	40.01	36.23	41.26	+ 5.03
Nb de FE en DVP	46	81	59	**- 13.72***
% Tx réussite VP	6.0	12.31	13.17	+ 0.86
I.R.A.S (1)	236	172	186	+ 8.14

(*) En gras, un chiffre explicitement surligné dans le tableau comme étant une « faiblesse » du service.
(1) Les infractions révélées par l'action des services (un quatrième indicateur, à part, suggéré par l'OND) ne font pas l'objet, à D. d'une présentation détaillée par index, à la différence des autres indicateurs. Ce qui peut être fort arrangeant : le chef de la circonscription a ainsi tout loisir de ne pas imputer à la BSU ce qui semble ressortir de l'activité entière de l'USP. Source : CSP de D.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 353

Tableau 11 : Tableau de bord de l'activité judiciaire de la CSP de D.

	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution entre 2006 - 2007
Faits élucidés (FE)	625	454	453	- 0.22
% Taux de réussite	40.01	36.23	41.26	+ 5.03
Mis En Cause	515	516	466	**- 11.07***
Gardés A Vue	230	256	311	+ 21.48
Ecroués	10	7	18	+ 157.14
Etrangers MEC	40	51	73	+ 43.14
% Etrangers MEC	7.77	9.88	15.67	5.79
Nb d'ILE étrangers	12	19	41	+ 115.79
% Infractants ILE /étrangers MEC (1)	30.0	37.25	56.16	+ 66.32
Mineurs MEC	130	166	103	- 37.95
% min. MEC	25.24	32.17	22.10	- 10.07

(*) En gras, remarque identique à celle du tableau 10.
(1) Cette ligne a été calculée par nos soins. Elle se lit ainsi : proportion des étrangers en infraction à la législation sur les étrangers (ILE) par rapport à l'ensemble des étrangers mis en cause (MEC). Il s'agit typiquement là d'une « délinquance artificielle » de type IRAS. Un qualificatif que nous a contesté la DGGN (in Ocqueteau, 2007d). Source : CSP de D.

Bien entendu, à la masse du rapport des élucidations sur les faits signalés, et à leur évolution dans le temps. Alors que le commissariat présente sur les deux dernières années un taux absolument identique des faits constatés, la DDSP a calculé que le taux global avait néanmoins progressé en valeur relative (+ 5,03 %). Le chef de la CSP de D. aura beau penser avoir amélioré son score d'élucidations générales au vu de l'augmentation importante du nombre des gardés à vue sur la dernière période (+ 21 %) et au vu de la diminution du nombre des mis en cause (- 11,07 %), telle ne sera pourtant pas la conclusion tirée par la DDSP.

On s'y contente en effet de pointer la diminution du contingent des mis en cause en surlignant le pourcentage affecté d'un « moins » (moins bon : attention, moindre efficacité par rapport à l'ensemble des autres circonscriptions !), même si les autres, moins bien classées globalement dans le tableau général auraient pu améliorer leur chiffre de « mis en cause ». Le chef de service de la CSP de D. pourra à bon droit arguer que cette diminution a été compensée chez lui par une meilleure rentabilité répressive, puisque le nombre des écroués parmi les mis en cause a cru. Car si plus de suspects ont été finalement innocentés au stade policier, et par suite non déférés, plus se seraient améliorés les taux de réussites judiciaires, au regard du contingent plus important des écroués. Pour le dire autrement, la qualité des actes procéduraux se serait améliorée à D. ! Peut-on, dans un tel plaidoyer, se prévaloir de tels arguments défensifs, sans avoir assimilé au préalable tous les paramètres explicatifs de la construction du tableau ? Il faudrait au moins s'en donner le temps !

Après tout, chacun sait que sur les affaires d'initiative, il est un domaine très rentable qui consiste à orienter les agents sur la vérification du statut des étrangers. Très curieusement, le nombre des Infractions à la législation sur les étrangers (ILE) n'est pas croisé avec le nombre des étrangers mis en cause dans les différents postes de délinquance. Et pourtant, rien ne serait plus simple que de s'atteler à cette opération. Quand on s'y essaie, le calcul est éloquent : on note une progression de 66 % d'*étrangers* détectés comme étant en situation irrégulière sur la masse des étrangers mis en cause (+ 43 %). Quant à la masse des mineurs mis en cause, elle aurait en revanche diminué dans des proportions importantes, tant en valeurs absolues qu'en valeurs relatives.

Comment expliquer que le chef de service de la CSP de D. se montre apparemment peu désireux d'augmenter la chasse aux « étrangers clandestins ou irréguliers » ? Trois raisons l'y ont apparemment conduit : d'une part, parce que la proportion potentielle des étrangers irréguliers dans sa circonscription est faible, et qu'on ne peut pas inventer des irréguliers ; parce que la question ne constitue pas véritablement un enjeu électoral chez les élus avec lesquels il travaille ; parce que « faire du zèle » à ce sujet risquerait vite de le faire entrer dans une spirale infernale ingérable à terme, d'autant

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 354

que ses fonctionnaires n'ont jamais considéré que les étrangers constituaient une menace locale sur laquelle ils devraient particulièrement se concentrer.

L'évolution des crimes et délits à D. saisie par les indicateurs de l'OND

Structure de rationalisation permanente sur les chiffres de la délinquance à l'échelon national, l'OND a réussi, depuis quatre ans d'une existence en apparence tranquille, un pari assez impressionnant par rapport aux statistiques des crimes et des délits. Il a réussi à faire améliorer le dialogue entre les services de police et de gendarmerie afin de trouver des terrains d'entente pour unifier les modes de saisie dans des catégories homogènes. Il a réussi par ailleurs, dans la dépendance de ces sources, à donner l'impression qu'il était capable de prendre de la distance avec les tutelles ministérielles au sujet de l'interprétation ritualisée de leur satisfecit politique annuel (*tableaux* 12, 13 *et* 14).

À première vue, sur le front du combat contre le crime, le chef de la CSP de D. a toutes les raisons de passer pour un bon élève, tant en matière de lutte contre les *atteintes aux personnes ou aux biens*, puisque apparemment la masse des crimes et délits recule. Le but du jeu, pour lui aussi, est évidemment d'en imputer la responsabilité à l'action de ses propres services, et beaucoup moins à la diminution de la pression criminelle dans l'aire géographique de sa circonscription. En revanche, sa lutte contre *les délinquances astucieuses* en 2007 paraît moins bien contenue, moins bien que l'année précédente en tout cas… « M*ais bien mieux que deux années auparavant* ! », va pouvoir argumenter le chef de la CSP de D. dans son plaidoyer défensif au DDSP, dont la lucidité ne manquera pas de le mettre en demeure de justifier ses postes les moins glorieux.

Tableau 12 : Évolution de l'indicateur Atteintes volontaires à l'intégrité physique dans la CSP de D.

Atteintes aux personnes	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution entre 2006 et 2007
Violences non crapul.	79	85	74	- 12.94
Violences crapuleuses	28	41	22	- 46.34
Violences sexuelles	2	5	3	- 40.0
Menaces de violences	20	25	24	- 4.0

Tableau 13 : Évolution de l'indicateur Délinquances astucieuses, économiques et financières dans la CSP de D.

	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution entre 2006 et 2007
Délinquance astucieuse, économique et financière	186	81	121	+ 66.11

Tableau 14 : Évolution de l'indicateur Atteintes aux biens dans la CSP de D.

	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution entre 2006 et 2007
Atteintes aux biens	975	821	616	- 24.97

Sources : CSP de D.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:48 Page 355

Conclusion

Ce travail empirique de déconstruction des indicateurs de la sécurité publique pour tenter de mieux comprendre ce qu'ils mesurent exactement au sujet de leur efficience et de leur impact depuis la mise en application de la LOLF, tend-il à infirmer ou à confirmer le « théorème de Demonque » ? Autrement dit, plus les ministres sont attentifs à vendre le bien fondé de leurs politiques de sécurité, plus ils ont à cœur de prouver que les dispositifs mis au point pour y parvenir sont payants en termes de « diminutions des délinquances » et « recul de l'insécurité » ? On sait qu'un tel postulat a suscité des travaux visant à démontrer que cette incitation à la rentabilité devait nécessairement passer par une augmentation générale de la fraude sur les chiffres à tous les niveaux (hypothèse Matelly, Mouhanna, 2007).

L'argument n'est pas faux, mais l'hypothèse reste un peu controuvée. On dira plutôt que face aux medias, le pouvoir politique sait toujours présenter des chiffres les plus flatteurs de son action et minimiser ou laisser dans l'ombre ceux qui le seraient moins. Cherchant pour notre part à ne pas sacrifier à cette théorie conspiratoire qui accréditerait l'hypothèse de l'incidence généralisée de la fraude et des falsifications des tendances générales de crimes et délits en diminution, pour prouver l'efficacité politique du ministère dans sa « lutte contre le crime », nous préférons méditer sur le très récent tableau national *infra* qui appelle des remarques finales plus nuancées.

Nous avons rencontré, au cours de nos recherches dans certaines circonscriptions de sécurité publique, des acteurs suffisamment avisés pour ne pas prendre les consignes du haut pour argent comptant, quand ils savaient n'avoir pas la « matière » sous la main pour donner crédit aux impératifs nationaux de performance. Nous avons rencontré cette attitude au sein de la CSP de D. Ne pas augmenter les « quotas » (une notion bannie par le conseil constitutionnel) annuels d'affaires d'étrangers irréguliers, c'est une attitude autant dictée par la morale que par le réalisme bureaucratique, l'une n'excluant pas l'autre. Il est fort possible qu'ailleurs, on puisse rencontrer des fonctionnaires plus zélés partageant un air du temps disposé à la sévérité politique à l'égard de la présence des étrangers irréguliers sur le territoire national, et tout autant capables de

Tableau 15 : Évolution nationale de l'indicateur des IRAS (faits élucidés et enregistrés).

Index	Libellé de l'infraction	FEE 2006	FEE 2007	Variation %
44	Recel	42 704	40 959	- 4,1
45	Proxénétisme	455	447	- 1,8
55	Trafic et revente sans usage de stupéfiants	6 175	6 155	- 0,3
56	Usage et revente de stupéfiants	18 236	17 611	- 3,4
57	Usage de stupéfiants	119 882	124 693	4,0
58	Autres infractions à la législation des stupéfiants	14 064	14 426	2,6
59	Délits débits de boissons et inf. alcool tabac	798	705	- 11,7
69	Inf. aux conditions entrée et séjour étrangers	78 305	88 346	12,8
70	Aide à l'entrée, circulation et séjour étrangers	3 357	3 871	15,3
71	Autres infractions à la police des étrangers	6 660	6 453	-3,1
74	Port ou détention armes prohibées	26 811	28 185	5,1
76	Délits courses et jeux	164	174	6,1
77	Délits interdiction de séjour et paraître	322	231	- 28,3
79	Atteintes à l'environnement	2 083	2 317	11,2
81	Faux documents d'identité	7 188	8 351	16,2
82	Faux documents p/ circulation de véhicules	3 058	3 019	-1,3
83	Autres faux documents administratifs	3 793	3 993	5,3
93	Travail clandestin	9 836	11 485	16,8
94	Emploi étranger sans titre travail	2 047	2 887	41,0
95	Marchandage – Prêt main d'oeuvre	377	447	18,6

Source : DGPN et OND (Extrait du Bulletin statistique de l'OND, Grand Angle, n° 12, avril 2008, p. 9).

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:49 Page 356

légitimer leurs attitudes de fermeté par le loyalisme et la neutralité institutionnelle : « Nous exécutons les ordres »… Peu importe. Ce que nous voulons dire, c'est que du fait de l'incontestable pression actuelle de la politique dite « du chiffre et du résultat » sur tous les services de sécurité publique, ILE, ESI ou ILS sont les domaines d'action de la plus haute réceptivité politique de l'appareil policier. Les sociologues l'avaient déjà montré depuis longtemps. Mais c'est au sein même des services du ministère de l'Intérieur, voire de la Défense, que cela se sait et se dit plus ouvertement depuis peu (voir aussi, Anonyme, 2006). Ainsi, depuis que l'OND a mis en évidence, sans grande contestation interne, le fait que les crimes et délits constatés et élucidés à travers l'agrégat des IRAS n'étaient le fruit que d'une pure proactivité des services de police et de gendarmerie, les conséquences qui en résultent ne souffrent plus guère de contestation. C'est sans excès de zèle particulier, mais par un simple effet d'adhésion à une politique ouvertement affichée d'augmentation de quotas à remplir dans les domaines les plus faciles, que se font sentir les conséquences mécaniques des politiques sécuritaires actuelles. En l'espace d'une seule année, en effet, il est apparu que la répression nationale qui s'est abattue sur les simples usagers de stupéfiants avait fait un bond de 4 %, ce qui ne s'était guère vu auparavant. Il ne fait aucun doute que c'est bien la politique de focalisation sur le contrôle des étrangers irréguliers qui a provoqué l'amélioration mécanique de la « rentabilité policière nationale » la plus spectaculaire (respectivement + 12 et + 15 %), à quoi il faut ajouter les augmentations respectives de 16 et 41 % liées aux affaires de détection du travail clandestin ou des sans titres de travail, situations évidemment corrélées à l'état précaire de ces personnes.

Les électeurs de sensibilité *sécuritaire* peuvent dormir plus tranquillement que naguère, ainsi que les lobbies spécialisés dans le métier de la dénonciation de la criminalisation rampante de populations ciblées au faciès, à leurs yeux les principales victimes de l'insécurité politique et sociale. Les uns et les autres ont en effet raison d'être très satisfaits ou très inquiets. Si la politique dite du « crâne » peut, au niveau *bottom up*, rapporter gros en termes de rentabilité immédiate des services de police, il faut néanmoins constater que la résistance à cette facilité reste encore entre les mains des agents de première ligne. Sans doute sont-ils minoritaires ceux qui ont compris qu'une agrégation inflationniste des chiffres calculés un niveau supérieur exigeait, pour en contrer l'effet, une lucidité supérieure, sans exclure une rationalité calculatrice de moyenne portée. Bref, quelque chose d'une conscience ou d'un « savoir être »… susceptible de rendre vigilants des fonctionnaires encore ouverts à des considérations de moyenne portée plus nobles que celles que leur imposent des hiérarques de la haute fonction publique la plus politisée, désireux d'atteindre un résultat immédiat, à n'importe quel prix. La proactivité policière dans certains domaines (stupéfiants et étrangers) apporte en effet des « résultats » directs aux « demandes » politiques, puisque tous les politiques savent depuis des lustres activer le levier des délinquances sans victimes. Pour le reste de l'information apportée par tous les indicateurs de gestion de l'efficacité, la remontée des chiffres appariés, agrégés, standardisés et comparés aux échelons départementaux et centraux provoque une déperdition considérable des informations saisies à la base.

Une certaine déréalisation des chiffres peut donner *in fine* l'impression aux agents de première ligne que les directions centrales ne tiennent pas compte de la complexité du réel vécu au sein de l'organisation et dans son environnement local. À terme, le remplissage des cases pourrait bien être perçu comme une corvée et provoquer alors diverses formes de résistances à des outils devenus leur propre fin et dont on ne comprendrait pas l'utilité. C'est une forte probabilité, mais rien n'indique qu'on puisse en inférer une falsification ou un sabotage délibéré des données à tous les niveaux, pour conforter la politique d'un ministre. Comme toujours, ce sont aux échelons intermédiaires qu'appartient le défi de montrer à la base à quoi ça sert, et aux échelons supérieurs de leur expliquer comment peuvent (se) justifier les bons ou mauvais résultats.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:49 Page 357

Bibliographie

ANONYME, 2006, *Sans casque ni bouclier, témoignage d'un ex officier de police*, regardeavue.com/index.php/2006/21/10-sans-casque-ni-bouclier-temoignage.

BAUER (A.) (dir.), 2007, *La criminalité en France* 2007, Troisième rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance, Paris, Éditions du CNRS.

BAUER (A.), SOULLEZ (C.), 2006, *Peut-on mesurer les violences urbaines* ? Deuxième rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance, p. 453-459.

DGPN, (2007), Groupe de travail sur la sécurité au quotidien, *Vers une plus grande efficacité du service public de sécurité au quotidien. Contribution pour la préparation d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation*, Paris, 15 mai, ronéo, non publié.

FARGE (A.), TURCOT (L.), (dir.), 2008, *Flagrants délits sur les Champs Elysées*, 1777-1791, *Les dossiers de police du gardien Federici*, Paris, Mercure de France.

LORIOL (M. *et. alii*), 2004, *Construction du stress, psychologisation du social et rapport au public. Les cas des infirmières hospitalières, des conducteurs de bus et des policiers*, Bourg-la-Reine, Laboratoire Georges Friedmann, ACI Travail dans la fonction publique.

MATELLY (J.-H.), MOUHANNA (C.), 2007, *Police, des chiffres et des doutes, regard critique sur les statistiques de la délinquance*, Paris, Michalon.

MIQUEL (P.), 1998, *La main courante, les archives indiscrètes de la police parisienne* 1900-1945, Paris, A. Michel.

OCQUETEAU (F.), 2005, *De la fiabilité de l'enregistrement des crimes et délits*, Premier rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance, La-Plaine-Saint-Denis, INHES, p. XXXVII-XLI.

OCQUETEAU (F.), 2006a, *Peut-on vraiment définir les « violences urbaines »* ?, Observatoire national de la délinquance, Deuxième rapport annuel, La-Plaine-Saint-Denis, INHES, p. 461-465.

OCQUETEAU (F.), 2006b, « Les enjeux de la généralisation de la main courante informatisée, un entretien avec Jacques Rotival », *Les cahiers de la sécurité*, n°61, p. 215-224.

OCQUETEAU (F.), 2007, « Les émeutes urbaines de l'automne 2005 : cadres d'analyse et points aveugles de la sociologie française », *Sociologie du travail*, 49, IV, 531-543.

OCQUETEAU (F.), 2008, *La sécurité publique à l'épreuve de la* LOLF, Paris, CERSA-OND, ronéo.

OND, 2007, *Les signalements des usagers dans la main courante informatisée en* 2006, fiche thématique, n°24, Deuxième rapport annuel de l'Observatoire national de la délinquance, p. 376-379.

RIVAYRAND (S.), 2006, « L'action de la police nationale dans la lutte contre les violences urbaines », *Regards sur l'actualité n°*319, La documentation française, p. 51-58.

ROTIVAL (J.), 2006, « La main courante informatisée, une clé stratégique de la modernisation de la police nationale », *Les Cahiers de la sécurité*, 61, p. 203-214.

© INHES / OND – Rapport 2008

Ocqueteau Partie II:Mise en page 1 28/10/08 15:49 Page 358

Observations de la Direction Générale de la Police Nationale concernant l'article : « Qu'est-ce qu'un service de sécurité publique rentable »

L'article : « Qu'est-ce qu'un service de sécurité publique rentable ? » rédigé par Frédéric OCQUETEAU, directeur de recherches au CNRS appelle, de la part de la direction générale de la police nationale, les remarques suivantes.

La démarche scientifique de l'auteur de l'article repose sur l'obtention de données recueillies de façon non transparente auprès d'un fonctionnaire de police de la sécurité publique de Seine-et-Marne qui n'occupe pas un poste de responsabilité et n'a sollicité, à aucun moment, sinon l'autorisation, au moins la participation de sa direction départementale.

Volontairement polémique par l'utilisation de termes excessifs, voire violents, ce document contient des erreurs importantes dues à la méconnaissance de l'instruction portant organisation des circonscriptions de sécurité publique du 15 décembre 2004.

Par ailleurs, la problématique de la LOLF et de la gestion par objectifs n'a, visiblement, pas été comprise.

Enfin, la mise en œuvre récente des points de visibilité, rencontre et dissuasion (PVRD) réclame une évaluation plus approfondie qu'une simple critique subjective.

La question posée est particulièrement intéressante, au moins dans la recherche d'éléments sur la « productivité » d'une circonscription de sécurité publique. Il est regrettable que la réponse soit inutilement tendancieuse alors que la direction générale de la police nationale aurait pu, si elle avait été sollicitée, apporter son aide à l'auteur de l'article.

© INHES / OND – Rapport 2008