



**HAL**  
open science

## La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF

Frédéric Ocqueteau

► **To cite this version:**

Frédéric Ocqueteau. La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF : L'exemple de la DDSP de Seine et Marne et de la CSP de Coulommiers 2006-2007. 2008. halshs-00418473

**HAL Id: halshs-00418473**

**<https://shs.hal.science/halshs-00418473>**

Preprint submitted on 18 Sep 2009

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# **La sécurité publique à l'épreuve de la LOLF**

**L'exemple de la DDSP de Seine et Marne et de la CSP de Coulommiers**

**2006-2007**



**Frédéric Ocqueteau**

avec l'aide de **Philippe Pichon**

**CERSA – CNRS**

**mars 2008**

## Avertissement

C'est à la suite de longues discussions avec le commandant Philippe Pichon que s'est progressivement imposée l'idée de ce rapport. Nous partageons une conviction profonde : il ne saurait y avoir d'avancées possibles de la sociologie administrative sur les objets policiers, que si les acteurs impliqués au quotidien et des analystes proches mais plus distants, s'essaient parfois à démontrer leur aptitude à échanger et à produire un savoir commun, quitte à le faire pour des destinataires différents. A propos de la présente monographie, il n'y a entre nous que des distances différentes sur le sujet disséqué. Notre démarche vise en définitive à donner aux citoyens une meilleure compréhension d'un fonctionnement plus transparent de la sécurité publique.

Philippe Pichon a aidé à la fourniture d'un matériau largement public, quoique pas toujours facile d'accès et Frédéric Ocqueteau a écrit le rapport tel qu'il l'a senti. Philippe Pichon s'est contenté de pointer les erreurs factuelles les plus grossières du manuscrit. Frédéric Ocqueteau assume seul la responsabilité du contenu.

Pour autant, la motivation de Philippe Pichon à cette étude doit également être expliquée. Pour lui, l'action menée par les services de police de sécurité publique en matière de lutte contre la délinquance est directement déterminée par la nature et le nombre d'infractions pénales qu'ils sont conduits à constater. L'efficacité de cette action dépend donc étroitement de la fiabilité des informations recensées et du pilotage mis en œuvre en temps réel. Des auteurs soutiennent que, depuis la LOLF, l'analyse précise des actes de délinquance et la conduite opérationnelle de l'action des services qui en découle peuvent être dévoyées par la multiplication des mauvaises qualifications d'infractions par les enquêteurs, au moment des prises de plainte. Cette situation serait particulièrement prégnante en matière de « délinquance de proximité ». C'est pourquoi il lui a paru nécessaire de procéder, en interne, à une recension des autres outils de la performance policière, dont la MCI se taillerait la part du lion dans la prise en compte de l'activité policière. Cette source lui paraît, en effet, autant performante sinon plus que « l'état-4001 ». Il lui semble que la qualification pénale des faits pourrait être ultérieurement ajustée en fonction de la nature et de l'importance des infractions dénoncées, dûment établies par l'enquêteur, sans qu'on puisse en inférer une tricherie. Le contrôle hiérarchique sur la « pertinence de l'infraction retenue » à la base aurait ainsi moins à s'exercer sur le collectif au travail, si cette suspicion était moins souvent au rendez-vous.

**F.O.**

... Au reste, il chiffrera les indésirables qu'il fallait expulser avec force horions, et les Préfets qui n'atteignaient pas leur contingent furent gourmandés, même si dans certaines contrées, comme la Creuse ou le Morbihan, il n'y avait point de ces apatrides farouches

Patrick Rambaud, *Chronique du règne de Nicolas I<sup>er</sup>*, 2008, p. 110

## **1. Introduction et problématisation**

La question de l'évaluation des mécanismes conduisant à une meilleure « performance » de l'activité de sécurité publique ne peut se comprendre que si l'on garde présente à l'esprit la découverte de ce que les sciences sociales dédiées au *policing* public anglo-saxon nous ont appris depuis dix ans.

Cette introduction se centrera, en préalable à la justification de l'enquête, sur l'argumentaire suivant : que sait-on de l'apport théorique des sciences sociales critiques dans le monde nord-américain, britannique voire australien, sur les réformes managériales introduites dans les systèmes policiers de cette sphère culturelle du monde ? Quels enseignements peut-on tirer des regards portés sur l'évaluation des performances policières en général ? Quelles leçons peut-on en tirer pour le système de sécurité publique français ?

### **1.1. Les effets de l'apparition des normes NMP dans les services policiers**

Il faut partir du postulat de l'idéologie néo-libérale selon lequel toutes les sociétés de l'Etat providence (*welfare state*) seraient en crise en qu'en conséquence, il conviendrait d'amaigrir (sinon de mieux rationaliser) les interventions administratives dans la vie économique et sociale et les services publics, en faisant une place plus importante au secteur privé. A tort ou à raison, les services publics sont pris dans la métaphore privée du « fournisseur de service » par rapport à la « demande de l'acheteur de sécurité ». C'est une révolution, car le primat du système hiérarchique légal-rationnel à la Max Weber cède progressivement la place à celui de l'efficacité (*efficiency*) et de l'efficience (*effectiveness*) des services publics, y compris au sein des services de police.

Le nouveau management public (NPM) influe sur ce que les anglo-saxons dénomment une nouvelle *accountability* (c'est-à-dire une obligation de rendre des comptes aux citoyens ou d'offrir des explications *a posteriori* des conduites par rapport aux réformes engagées). Cette reddition des comptes oblige à imposer un contrôle externe aux forces de police par une coopération beaucoup plus proche des administrations avec

les décisions des partis au pouvoir. Ces derniers sont de plus en plus sensibles aux objectifs et à la qualité des services offerts aux publics par leurs administrations.

Cela se traduit d'abord dans un nouveau discours des réformes administratives dans l'organisation du travail policier : le langage qui s'impose devient celui du « produit » et du « client », même si la notion de « satisfaction du client » dans le domaine policier heurte encore les relations traditionnelles du modèle asymétrique d'une police professionnalisée qui saurait tout, face à des citoyens qui ne sauraient rien. Ce phénomène est accentué par le fait que les polices d'Etat ont intériorisé depuis longtemps une sorte d'échelle officieuse au sujet de groupes sociaux ou d'individus préformatés selon leur dangerosité présumée, d'où la nécessité de les neutraliser à défaut de les punir, et parfois de mieux prendre en charge leur vulnérabilité (autre versant thématique classique de la prévention sociale). La « criminalisation » *a priori* de catégories de populations dites à risque –les étrangers irréguliers par exemple-, se retrouve dans la définition même de certains outils de gestion de la sécurité publique, quand leur objet est explicitement d'évaluer leurs mises à l'écart par la police administrative, en deçà même des outils plus classiques de la police judiciaire.

Il en ressortit longtemps une sous culture indigène régie par un monde manichéen (eux/nous) historiquement façonné par la croyance que certains individus étaient présumés mettre plus en danger la société que d'autres (soit parce qu'ils ne réussissaient pas à s'intégrer pour des raisons psychologiques, soit parce qu'ils étaient des rebelles hostiles à tout système d'autorité intégrateur, soit parce qu'ils avaient connu diverses défaillances au cours des processus de leur socialisation)...

Or, ce système de représentation « autoritariste » du policier garant d'un ordre urbain intangible, a notablement évolué par le biais des réformes budgétaires injectées dans ce genre d'institutions qui tendent à les faire se recomposer à travers des logiques de coûts/bénéfices : par exemple, les *police performance assessment framework* et les *planning, programming, budgeting systems* américains et britanniques ou les *budgets par prestations* suisses participent de cette « révolution managériale ».

En France, le management de la performance reste plutôt organisé selon une présentation des comptes par programmes, missions, actions, avec quelques indicateurs classiques et solidifiés accompagnant le tout, au point que de vouloir les « améliorer » prend souvent des allures de drame national. L'institution se concentre sur les coûts d'une activité plutôt que sur les dépenses de chaque service. Dans notre pays, le gaullisme institutionnel naissant (1958) avait pourtant bien pensé faire évaluer annuellement le coût

investi dans l'activité de chaque service public, mais ce système ne réussit jamais à entrer dans les mœurs administratives. On a préféré reconduire les budgets en les augmentant globalement d'année en année, et notamment dans les domaines régaliens, d'autant que les politiques de sécurité sont devenues des préoccupations principales, sans s'être soucié jusqu'à présent d'en évaluer réellement l'efficacité ou l'efficience...

Or les théoriciens du « nouveau management public » et les politiciens qui leur emboîtent le pas estiment qu'il n'est plus possible de fonctionner de la sorte, qu'il convient de briser les résistances. Ils pensent en effet que le fonctionnement du système antérieur aurait produit trop d'apathie collective et de l'irresponsabilité sur la qualité du service rendu ; il n'aurait fait, d'après eux, que renforcer l'emprise des syndicats policiers participant à cette irresponsabilité, leur résistance s'expliquant d'autant qu'ils perdraient de leur pouvoir et de leur influence.

Politiciens et nouveaux gestionnaires suggèrent qu'il faudrait donc commencer par apprendre à palier le manque de formation des agents chargés d'alimenter le système d'information sur le monde policier en données comptables systématiques, et introduire pour cela une culture du résultat de l'effectivité des services à tous les échelons de la hiérarchie policière. Ce qui devrait passer, à leurs yeux, par un apprentissage de la diminution des tensions liées à l'effet de cloisonnement traditionnel entre agents comptables, seuls redevables des deniers publics (budgétaires, analystes, comptables), et acteurs de la mise en œuvre de l'action publique.

Mais ce que sous-estime en revanche le volontarisme de cette nouvelle idéologie quant au calcul des coûts de productivité de chaque service, est évidemment son point aveugle : tout se passe comme si l'on voulait croire qu'il serait facilement possible d'évaluer la productivité de toutes les composantes de l'activité administrative policière, parce que le système policier lui-même serait capable de maîtriser simultanément tous les paramètres de son intervention sur la société. Il serait capable de le faire sans mettre le citoyen client ou l' élu local qui représente les administrés, au centre de la stratégie d'amélioration d'un service de sécurité public dont ils pourraient discuter des objectifs stratégiques avec les seuls metteurs en œuvre ayant la force avec eux.

Il faut encore compter avec d'autres résistances intellectuelles plus inattendues. Il se trouve que maints des analystes les plus hostiles à la généralisation de l'introduction des normes du NPM dans les services de police dénoncent l'aveuglement des politiques qui enclencheraient la « destruction » du système qu'ils entendraient réformer. En effet, ces options gouvernementales iraient de pair avec une obsession de la focalisation sur les

*in-put* du système pénal à la faveur d'un contexte de généralisation des politiques de la Loi et de l'Ordre (*law and order*). Les conséquences en seraient mortelles au vu de la traduction opérationnelle directe de ces politiques de management qui, dans le contexte d'un retrait de l'Etat social, convergerait avec un traitement de plus en plus punitif de la pauvreté. Les réformes managériales introduites au sein du monde policier seraient même une réponse redoublant les mécanismes de la crise de la « cohésion sociale » et de la « dislocation ou fragmentation des sociétés modernes ».

En tête de file de ce courant de pensée, David Garland (2001) soutient que les classes moyennes, autrefois plus modérées dans la pesée de la liberté au regard de la sécurité, souffrant de l'incapacité de l'Etat post keynésien à leur garantir un certain degré de sécurité économique..., seraient progressivement amenées à rejeter toute obligation de solidarité collective à l'égard des « laissés pour compte » d'une croissance économique de plus en plus sélective. Cyniquement, la posture punitive actuelle des Etats néo-libéraux viserait alors à réaffirmer un pouvoir régalien de gouvernement, en déléguant aux autres pouvoirs résiduels la réponse sociale de gestion des émotions populaires telles que frustrations, peurs et insécurités, tout en manipulant les symboles du pouvoir coercitif.

Cette thèse est largement soutenue par différents auteurs (Wacquant, 1999 ; Harcourt, 2001 ; Bonelli et Sainati, 2002, Bonelli, 2008 ; Mucchielli, 2001 ; Mary, 2003 ; Van Campenhoudt et *alii*, 2000). Quelles que soient les sensibilités, prévaut, au sein de cette école de pensée, l'idée selon laquelle cette nouvelle *accountability*, en limitant l'indépendance opérationnelle des institutions policières, réorienterait plus facilement les performances de leurs activités répressives, tout en contrôlant les finalités des autres secteurs privés (marchands et associatifs) de prise en charge des petits désordres urbains.

## **1.2. Que veut dire d'évaluer les performances de la sécurité publique ?**

Dans la mesure où, à l'heure du « tournant libéral » et des « nouvelles pénologies », l'on assigne un nouveau rôle prédictif aux statistiques criminelles sur les zones et les populations dites « à risque », alors qu'elles renseignent tout autant sur l'activité policière elle-même plutôt que sur la délinquance « réelle », la focalisation sur les seules dimensions « judiciaires des résultats » aurait provoqué une tendance des gouvernants, aidés par les hiérarchies policières, à manipuler les chiffres pour prouver l'efficacité des politiques initiées. Et notamment dans le domaine de l'élucidation des faits, puisque partout, on aurait pris l'habitude d'évaluer les outils de la performance à l'aune de l'élucidation des plaintes des victimes... Nous allons voir comment, en France, une certaine « sociologie des organisations » a durci cette question de la manipulation à

un point caricatural tel qu'elle est devenue incapable de sortir de l'ornière du complot dans lequel elle semble s'être enfermée.

Ailleurs, et notamment dans les systèmes moins crispés sur l'étude du fonctionnement des organisations policières, les indicateurs « quantifiés » de mesure de l'efficacité du crime policièrement combattu ne restent pas forcément sans voix face aux charges les plus virulentes des spécialistes de *l'illusion de l'ordre* (Harcourt, 2001 ; 2006). Les indicateurs « d'efficacité » et « d'effectivité » sont beaucoup plus nombreux que ce que l'on croit généralement, et tendent à tempérer la critique univoque des statistiques de produit : au Royaume Uni comme en Australie, beaucoup des outils qui furent mis au point reposent moins sur une mesure de résultats à atteindre que sur la confrontation des performances des différents services ou unités policières, indicateur par indicateur. La raison en est expliquée par un certain pragmatisme qui conduit à changer les approches et les outils, dès lors que certains d'entre eux auraient été jugés inadaptés à l'atteinte d'objectifs globaux. Parmi les motifs de critiques les plus récurrents, on note l'impossibilité de quantifier les effets de la proactivité policière, composante pourtant importante du travail ; une qualité souvent sujette à caution des informations transmises ; une confusion permanente d'interprétation sur les produits (*outputs*) par rapport aux rendements moyens des services ; un regard qui néglige généralement de prendre en compte la performance du travail de soutien des personnels administratifs ; ou qui néglige l'importance des facteurs opérationnels et sociaux dans les organisations policières, par incapacité à savoir les évaluer.

Le caractère financier de l'*accountability* serait par ailleurs redoutable, car il aurait tendance à peser sur tous les agents de la même façon. Or même à supposer que l'on puisse organiser des campagnes d'explication autour de l'utilité d'outils tels le Compstat (computerization statistics), [ce qui invite la police à n'entreprendre que des activités mesurables], l'effet pervers d'ordre psychologique qui s'en suivrait serait imparable : face à de la pression nouvelle, les agents la contourneraient par des stratagèmes d'évitement ou par de la déviance organisationnelle, en raison du fait qu'ils y verraient une menace inadmissible à leur marge d'autonomie ou de discrétionnarité relatives.

Nick Tilley (Tilley, 1995), un criminologue du Home Office, a par ailleurs bien documenté les dérives d'une utilisation abusive (par trop systématique) des *indicateurs de performance* au niveau des hiérarchies : il a montré l'étroitesse, la sub-optimisation et la myopie de résultats à courte vue rendant impossible un recadrage pertinent de l'action, des réorientations d'objectifs fixés sur de trop petits nombres de contentieux, sans



compter le soupçon de la corruption délibérée parmi les agents collecteurs ou bien alors, des comportements de jeu ritualisés au sujet de l'établissement des indicateurs ; le tout finissant par provoquer une démoralisation collective des troupes, au mieux, des sceptiques, au pire du sabotage délibéré.

Reprenant une série de travaux d'évaluation sur les performances policières dans l'aire culturelle anglo-saxonne, le criminologue canadien Benoît Dupont (Dupont, 2003), s'est posé à nouveaux frais la question de savoir pourquoi l'évaluation des activités de police de sécurité publique était si difficile à conduire. Et il y a répondu en quatre explications ramassées. Parce que les objectifs des organisations policières sont multiples et parfois contradictoires, jamais simples à définir. L'incertitude sur les buts concerne la relation entre les moyens employés par rapport aux objectifs à atteindre. Parce que le degré d'*accountability* ou de contrôle exercé par le politique serait devenu la principale dimension organisationnelle permettant de comprendre le système d'évaluation lui-même. Ce serait devenu une « fin en soi ». En sorte que cela irait à l'encontre de la promotion des objectifs affichés de satisfaction des « clients » de ces services publics, « clients » dont on se soucie finalement assez peu, en dehors des échéances électorales, alors que l'atteinte de cet objectif aurait dû rester au cœur de l'entreprise d'évaluation. Parce que l'homogénéité de l'organisation policière est toujours postulée, alors que la réalité est la complexité de la diversité de ses compétences par rapport aux services qu'elle peut offrir. Comment évalue-t-on financièrement ou par des chiffrages quantifiés une aide policière, la solution d'un problème complexe (*problem solving*) nécessitant la mobilisation de partenaires ? Rares ont été pensés les outils, donc évaluées ces stratégies... Enfin, beaucoup de sociologues ayant montré que les impulsions autoritaires verticales n'étaient en rien incompatibles avec l'autonomie des agents de premier niveau (Monjardet, 1996, évoquait une processus d'involution hiérarchique des buts), persister à ne pas comprendre ou à nier que les marges d'autonomie (discrétionnarité) des agents de la base sont une nécessité fonctionnelle à la bonne marche de l'organisation, ne ferait que renforcer les traits constitutifs de la résistance et de la triche, à mesure que la pression hiérarchique sur les agents de première ligne ou du guichet deviendrait trop forte.

### **1.3. Comment et sur quoi refonder une meilleure « police des villes » ?**

Le plus grave, pour les sciences critiques nostalgiques de l'Etat providence, serait que l'actuelle promotion de l'idéologie de la loi et de l'ordre (et sa reprise en main par le politique), dessinerait deux orientations disjointes parmi les contentieux constatés : des circuits « d'inclusion » de protection pour les catégories sociales qui auraient eu les

moyens d'intégrer les normes de la prévention situationnelle ; et des circuits « d'exclusion » coercitifs contre ceux qui n'entendraient pas s'y intégrer ou n'auraient pas pu les intégrer.

Mais les catastrophistes qui théorisent la « société du risque » (basé sur une logique de pensée actuarielle) ne parviennent pas de mon point de vue à articuler correctement la gestion des risques naturels-technologiques par rapport aux risques criminels-malveillants.

En mettant par ailleurs surtout en avant l'effet pervers induit par une PRC (police de renseignement criminel) préfigurant la prééminence des activités proactives ou actuarielles d'enquête sur tout autre composante de l'action policière, on s'effraie d'une nouvelle menace. Certes, la montée de la figure de « l'analyste criminel » (*forensic*) anglo-saxon<sup>1</sup> qui rassemble, évalue, classe, ordonne, analyse et distribue de l'information relative aux délinquants récidivistes, aux victimes à répétition ou aux lieux criminogènes, paraît guider en grande partie la conduite et le redéploiement des ressources policières dans l'espace et le temps. Les banques de données (*data-matching et data-mining*) remplaceraient progressivement, dit-on, les savoir-faire humains liés au « flair » de l'enquêteur.

Pour l'instant, le concours de la cartographie criminelle et la géo-criminologie, si l'on en croit les travaux empiriques de J.-P. Brodeur sur l'enquête criminelle (Brodeur, Ouellet, 2005), n'auraient pas produit les résultats escomptés, si le but de ces technologies était de mieux prédire les activités de la délinquance, les facteurs de risques anormaux, le management des cibles suspectes... C'est que les propagandistes de ces technologies, comme toujours quand elles jouent comme des opérateurs de magie, ont tendance à sous-estimer plusieurs types de phénomènes sociaux très différentes les uns des autres : la capacité de réaction et d'adaptation humaine à ces nouvelles technologies ; le déplacement ou l'éclatement des « hot spots » et surtout la sophistication et la complexification des entreprises criminelles (leur « contre intelligence ») ; les effets pervers des avancées des biotechnologies (notamment le problème éthique du volontariat pour le recueil des traces) ; la résistance de l'administration policière même à l'érosion du pouvoir discrétionnaire de ses troupes ; les risques protestataires des familles de personnes jugées anti-sociales, et l'entrée dans des cycles de neutralisation des « populations à risque » extrêmement coûteux pour les collectivités elles-mêmes.

---

<sup>1</sup> La Gendarmerie Nationale française s'est déjà lancée dans un tel programme, baptisé ANACRIM. A notre connaissance, aucune évaluation externe n'en a encore été effectuée.

#### 1.4. Et parmi les analystes francophones ?

Comment se fait-il qu'en dépit de tous ces alarmismes, la France, au système policier si singulier par rapport au « pragmatisme » supposé des systèmes anglo-saxons, s'avance sans états d'âme apparents, dans l'illusion ou la croyance radieuse en une amélioration de son système par le pilotage aux résultats et l'amélioration de ses performances judiciaires et administratives ? Comment le mythe de la performance et du résultat s'y est-il propagé et répandu, et par quelles voies a-t-il pris corps ?

Les sciences sociales françaises sont beaucoup moins informées sur leur propre *policing* (ou *action de sécurité*, dans le langage de Maurice Cusson, 2007, p. 43), car elles restent encore fortement idéologisées. De manière dominante, elles prennent pour argent comptant les réflexions les plus « critiques » (beaucoup plus que constructives) du monde anglo-saxon en plaquant leurs considérations sur un système qu'elles ne connaissent pas véritablement de l'intérieur. Rares sont les études qui se sont essayées à déchirer cet écran de fumée, peut-être aussi parce que l'objet est ingrat et que les terrains ne sont pas toujours facilement accessibles. Il faut pourtant essayer de conduire des enquêtes « indépendantes » sur le ressenti de l'introduction des normes de NPM dans le domaine traditionnel de la tranquillité ou de la garde de la paix publiques.

Seul un gendarme devenu chercheur associé à l'université de Toulouse, Jean-Hugues Matelly (Matelly, 2002 ; 2006) s'y est risqué. Sa position institutionnelle un peu particulière l'a sans doute beaucoup amené à gauchir ses conclusions parfois justicières, mais il vaut la peine de lui rendre hommage. Elles sont pionnières, novatrices et courageuses (il a d'ailleurs payé au prix fort son indépendance d'esprit). Ses conclusions pourraient valoir aussi pour l'appareil policier.

Alors qu'il existe de nombreux indicateurs chiffrés de l'activité gendarmique ou policière (bulletins de service, cahiers de service, bulletin d'analyse de procédure, d'analyse d'accidents de la circulation, consultations réalisées sur les fichiers centraux, ou mains-courantes informatisées ou non...), la vérification de tous ces indicateurs de résultats (en dehors des procès verbaux dressés) est toujours ressentie en interne comme une source d'espionnage du travail parmi les agents. Et plus la hiérarchie se montre tatillonne à ce sujet, plus les stratégies de contournement du résultat chiffré des indicateurs pour offrir des statistiques intéressantes, s'aggravent (par les multiples astuces, tricheries, « course au numéro », et surtout les stratégies de non dit).

La seule valorisation des indicateurs de répression (contre la délinquance ou l'insécurité routière) est très différemment vécue par les différents gendarmes. En effet,

avoir des objectifs clairement quantifiés sur un seul objectif peut constituer un facteur de motivation pour les uns si cela doit se traduire par une obligation de résultat dans chaque direction, et au sein de chaque direction, par chaque unité. La crainte exprimée par d'autres s'explique par le fait que si les agents ne peuvent se retrouver dans le domaine de prédilection qu'ils affectionnent (par ex., le contact avec la population, serait-ce pour obtenir des renseignements pas immédiatement utiles –un objectif de la police de proximité-) vu que ces objectifs ne sont pas valorisés, la démotivation des agents est rapidement au rendez-vous. Les hiérarchies ont en général anticipé ce type d'effets pervers, et essaient alors de s'orienter vers un *commandement plus participatif*. Les objectifs du haut correctement négociés et « cosignés » avec les corps intermédiaires de la hiérarchie semblent susciter l'adhésion. En revanche, le *management* autoritaire non transparent fonctionnerait beaucoup plus mal, dès lors que la gratification collective ne serait pas au rendez-vous. Il en va de même quand les agents doivent changer d'objectifs sans en comprendre les raisons, par absence de claire communication ou défaillances de la hiérarchie sur les retours d'expérience par rapport aux projets mis au point avec les agents de la base.

Les attitudes des agents de première ligne au sujet des résultats demandés sont ainsi clivées : il y a ceux qui préfèrent être bien calibrés par l'autorité supérieure sans se poser de questions ; ceux qui jugent les objectifs assignés peu utiles ; ceux qui les refusent parce qu'ils considèrent qu'aucun résultat n'est vraiment maîtrisable (en circulation routière par exemple, certains restent persuadés que les accidents n'ont aucune logique rationnelle). Pour les deux dernières catégories d'agents, les politiques de quotas par « chiffres d'affaires » ou de « gardes à vue » à effectuer par semaine ou par mois pourraient évidemment les inciter à tricher pour rester dans la limite des objectifs assignés.

Quoiqu'il en soit, toutes ces politiques incitatives ne font que conforter les dimensions proactives du travail policier au détriment des dimensions réactives, ce qui est dommage. D'autre part, dans les hiérarchies intermédiaires, on assisterait aussi à des pratiques de « lissage des statistiques générales » pour ne pas se faire remarquer « politiquement » comme étant à la tête d'un service trop ou pas assez zélé (sauf exception opportuniste d'un chef de service)... « Faire du chiffre » en se concentrant sur les délits faciles (sans victimes) peut favoriser le gonflement de certaines statistiques (concentration sur l'immigration irrégulière, trafic et usage de substances prohibées,...) mais il est à craindre que cela ne conforte les vues les plus radicales évoquées supra : ne

se concentrer que sur les cibles les plus vulnérables (ce qui peut contenter certaines personnes un temps, mais sera toujours à recommencer) risque de provoquer des effets de désertion d'investissement dans des affaires criminelles plus complexes à élucider, parce qu'elles « rapporteraient » moins dans des politiques à courte vue. Or, l'égalité de traitement des populations devant la sécurité, même si elle n'était qu'un principe formel, pourrait devenir une inégalité encore plus explicite... Et la police de sécurité publique risquer d'y perdre son âme alors que jusqu'à présent, la confiance populaire était de mise à son endroit (du moins pour ceux qui n'avaient jamais affaire à elle en tant que « suspects » gratuits).

En conséquence de quoi, un management plus intelligent de la sécurité publique ne peut se penser qu'en interne et à l'égard de toutes les populations qu'elle doit « servir » sans exclusive. Avoir abandonné trop tôt les logiques d'inscription de la police dans la proximité du territoire et la coproduction de sécurité avec divers partenaires constitue sans aucun doute la plus grave erreur que nous ayons commise en France.

Il faut que la sécurité publique soit peuplée de gens conscients de ce que leurs actions soient redevables auprès des citoyens, non pas seulement à partir de normes « comptables » internes, mais aussi et surtout à partir de la qualité de leur écoute auprès de toute la population, dans la rue comme au commissariat, mais en acceptant également que son action soit aussi évaluée périodiquement, par exemple, dans les arènes de discussion publique plus ouvertes que les simples CLSPD.

### **1.5. Ne plus s'enfermer dans le complot de la « police des chiffres »**

La performance policière et gendarmique ne se réduirait-elle qu'à une lutte de classe des « agents de première ligne » obligés de falsifier la saisie des chiffres de la délinquance pour riposter à une demande insistante de rendement ? On sait depuis longtemps qu'une certaine confusion est de mise entre les décomptes policiers et gendarmiques des faits, des personnes mises en cause ou des procédures. C'est ainsi par exemple qu'en observant scrupuleusement les données publiées par le ministère de l'Intérieur, on relève des taux de résolution supérieurs à 111% sur douze ans pour les recels alors qu'une ou dix voitures volées, selon la méthode employée, peuvent être répertoriées comme constituant une affaire de recel (1 infraction) ou dix faits de vols signalés par les victimes individualisées, dix ou une affaire résolue le jour où l'on a réussi à intercepter le recéleur. Trente voitures qui brûlent la nuit dans une cité pourraient être comptabilisées en une seule procédure (1 fait constaté), et l'on pourrait déduire que l'on chercherait ainsi à faire baisser d'autant les chiffres relatifs aux « violences urbaines ». De

sorte que les raisonnements pourraient être poussés à l'absurde : si on veut faire baisser la délinquance, il suffirait de fermer tous les commissariats de police et toutes les brigades de gendarmerie pendant 48 heures, à défaut de justifier que les forces ferment délibérément les yeux sur ce qui se passe...

Dans le contexte politique sécuritaire des dernières décades, on comprend aisément pourquoi les statistiques policières deviennent un véritable enjeu aux mains des pouvoirs en place qui, faute de contrôle et de contrepoids, peuvent agir librement et directement sur la Police et la Gendarmerie afin de faire baisser artificiellement les chiffres avec l'objectif de crédibiliser et de légitimer leur politique de sécurité. Mais est-il besoin de toutes ces précautions ?

Pourquoi certains sociologues éprouvent-ils le besoin de présenter les agents des systèmes policiers, du bas jusqu'en haut, comme les *victimes* d'une entreprise générale de falsification des chiffres qui éloignerait le peuple des gardiens de la paix et des gendarmes, et d'autres, comme les complices d'une hiérarchie « intéressée » par les objectifs les plus sécuritaires de la loi et de l'ordre par neutralisation de tout foyer de délinquance produisant du désordre apparent ?

Ne faudrait-il pas aller un peu plus loin que de s'inscrire dans un combat justicier contre l'*orwellisation* rampante de la société néo-libérale, en créant des indices d'erreurs des Statistiques Policières (Mouhanna, Matelly, 2007, pp. 139-176), au service d'une analyse stratégique des plus académiques qui en vient à négliger les fondements institutionnels de la construction du crime comme fait social objectivé par des statistiques reposant sur des conventions de catégories en construction permanente ? Quand on reste trop étroitement fidèles à une théorie stratégique où les chiffres produits par l'organisation servent avant tout d'arme de pouvoir à la discrétion *des directions nationales de police et gendarmerie* (*idem*, 2007, p. 93), il est normal qu'ils soient ressentis comme un outil intolérable de contrôle et de contrainte (p. 96). Et il suffit ensuite de solliciter les agents en ce sens.

Surtout, on comprend mal les raisons d'être de l'*institutionnalisation* et de la pérennité du système général de quantification des crimes et délits, sauf à tomber rapidement dans une démonstration polémique de leurs utilisations partisans à des fins électorales. Pourquoi chiffrer les transgressions en infractions ? Pourquoi mesurer le rapport entre volumétrie et qualifications des actes, des faits, des procédures ? Comment se sont instituées les nomenclatures et pourquoi sont-elles soumises à d'incessantes modifications ? Comment comprendre la hiérarchisation des infractions saisies ou la

logique de leurs regroupements en catégories ? Pourquoi s'en soucier à ce point ? Et pourquoi se soucier de recueillir les chiffres du chômage, de l'analphabétisme ou des discriminations ethniques ?...

Ces questions semblent peu importer aux analystes critiques, sauf à dénoncer l'arbitraire des catégories administratives, alors qu'un des objets novateurs de la science administrative serait plutôt de montrer l'interaction permanente entre les injonctions et les réactions constructives de la saisie des chiffres parmi les agents de première ligne pour comprendre quelque chose de la façon dont ils y projettent eux-mêmes leur propre métier... Nous avons fait un sort à ce type d'attitude en concluant ceci : *« il existe aujourd'hui bien trop de régularités statistiques dans les divers domaines étudiés pour faire sérieusement croire à une incidence généralisée des falsifications à la base sur le produit des résultats globaux. Il faudrait pour pouvoir en accrédi-ter l'hypothèse que des ententes sur les fraudes à pratiquer le soient dans toutes les unités, à tous les échelons, dans une temporalité et sur des contentieux identiques au sein de toutes les polices pour que leur incidence devienne consistante et leur donne un crédit autre que purement marginal »* (Ocqueteau, 2005, p. XLIII). Nous voudrions maintenant essayer de redescendre sur terre, à travers la mise à plat du fonctionnement d'une CSP de la région de l'Île de France, étudié par la mobilisation quotidienne de ses outils de gestion depuis l'entrée en application de la LOLF en 2006. Et mettre délibérément les pieds dans la boue, à défaut de les mettre dans le plat. Autrement dit, montrer empiriquement les présupposés qui nous ont conduit à émettre ce jugement global à partir d'une conviction intuitive.

Cette prise de position s'était efforcée de convaincre de la nécessité de disjoindre l'analyse constructiviste des catégories par les enjeux du remplissage des « cases » à même le plancher des vaches d'avec l'analyse politique des résultats globaux dans le ciel éthéré des maîtres du monde interprétant les chiffres derrière les écrans de leurs puissants ordinateurs.

#### **1.6. Les postulats d'une nouvelle enquête sur « l'autonomie policière » à l'ère de la LOLF**

Que peut bien vouloir dire, à l'échelon de l'exercice de la police de sécurité urbaine le plus proche du « terrain », d'y améliorer les performances du service public ? Pourquoi en est-on venu à penser qu'il fallait trouver des solutions à ce défi ? Et comment s'y est-on pris ?

L'interrogation la plus nette sur la logique des coûts de sécurité ou d'insécurité dans notre société a été posée en 2000, juste avant la promulgation de la LOLF, par une

cour des Comptes soucieuse « *d'améliorer la qualité du service public* », y compris dans le domaine de la sécurité (Pierre, 2001). Conformément à la vocation de cette juridiction, celle-ci s'est demandée comment calculer, par exemple, coûts et gains au sujet de l'amélioration de la sécurité générale du pays. Car, selon elle, l'analyse traditionnelle du coût global de la « sécurité intérieure » n'était plus du tout satisfaisante. Il était toujours conçu comme un problème d'amélioration de l'allocation des moyens humains et budgétaires pour les administrations centrales (Police, Justice, Administration pénitentiaire), sans réelles conséquences pratiques. Ainsi par exemple, à l'occasion de chaque nouvelle attribution de crédit, aucune évaluation d'efficacité précisant objectifs, résultats obtenus et attendus, indicateurs de performance et de coûts associés à la clé n'était jamais au rendez vous, comme cela aurait dû être logiquement le cas pour justifier la reconduction, et surtout l'augmentation des budgets.

Un très récent rapport de l'IGPN<sup>2</sup> en expliqua les raisons principales par le fait que la Police nationale fonctionnerait encore largement comme une « *entreprise de main d'œuvre* ». La métaphore paraît brutale, et pourtant elle vise juste : sur un budget dédié de 8,2 milliards d'euros, 7 milliards seraient affectés aux rémunérations des fonctionnaires (85,3%), 831 millions aux frais de fonctionnement (10,13%) et 284 millions aux dépenses d'investissements (3,46%). Pour le Parlement, il n'existe que deux grandes manières d'envisager les questions de performance et de meilleure efficacité des services publics : ou bien une *conception large*, dégager des gains de productivité dans les services publics de l'Etat, ou bien une *conception plus restrictive*, procéder à l'inventaire périodique des moyens humains, matériels et immobiliers de chaque administration productrice de sécurité dans le total des dépenses. Et de les comparer aux financements de la « sécurité civile », aux dépenses de sécurité des entreprises publiques dans tel secteur (le transport par ex.), ou aux coûts de la sécurité privée.

C'était introduire utilement le ver des 3 E (efficience, efficacité, économie)<sup>3</sup> dans le fruit d'un raisonnement qui allait systématiser l'enjeu des indicateurs chiffrés dans le seul domaine de la productivité du travail de la « sécurité publique », au sein d'un appareil général aux finalités divergentes (Monjardet, 1996). Autrement dit, de mettre l'accent sur la rentabilité de la « police urbaine », sans interroger véritablement la

---

<sup>2</sup> DGPN, 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 2007, ronéo, non disponible.

<sup>3</sup> Sur ce point, on pourrait faire discuter les criminologues spécialistes du *policing* et les pouvoirs publics. La question qui pourrait les différencier serait : doit-on ne raisonner que sur des catégories légales ?



rentabilité de la « police de souveraineté » (activités de renseignements et de défense des institutions) ni même celle de la « police criminelle » (ou judiciaire). Selon le credo des normes du NMP, on devrait pouvoir considérer la performance d'une « police de sécurité publique au quotidien » dans le bilan de l'interaction de trois propriétés de son action à optimiser dans le sens d'une meilleure économie, celle de l'efficience, de l'efficacité et de la qualité<sup>4</sup> (Ocqueteau, 2004). En pratique, ce n'est encore qu'une incantation. Mais, la réflexion des pouvoirs publics français au sujet des indicateurs de mesure des performances issus de la loi organique des lois de finances du 2 août 2001 est bel et bien entrée dans les mœurs administratives, au moins dans le domaine évaluable de l'efficience et de la qualité. Et ce sont pour l'instant ces seuls paramètres qui paraissent devoir déterminer le nouveau justificatif comptable de l'allocation des ressources publiques, avec cet espoir avoué d'une réorientation à terme des procédures de gestion, par le biais d'une meilleure rationalisation de l'utilisation de la « main d'œuvre » policière, en fonction des chiffres issus des tâches précises auxquelles on l'assignerait.

Nous nous attacherons surtout à montrer comment s'en effectue le mécanisme concret, avant de déplacer les termes d'un débat largement convenu par son idéologisation même où nous paraissent s'être enfermés trop d'intellectuels critiques et trop de technocrates au sujet de l'efficacité policière dans notre société. Il nous semble nécessaire de voir dans la science de l'action publique, une aptitude à se poser de nouvelles questions moins généralisantes, susceptible de faire avancer de nouvelles connaissances à partir des outils et des instruments. Et notamment celle qui consiste à faire le pari qu'il se produit du changement organisationnel, y compris dans les domaines (régaliens) dont on imagine *a priori* qu'ils en seraient les plus dépourvus où qu'ils fonctionneraient à la sacralité et à la ritualisation des normes bien plus qu'à autre chose (Lacaze, 2007). Nous nous aiderons pour cela de la pensée d'intellectuels tout à fait étrangers les uns aux autres, pour donner consistance à ce pari.

L'un d'entre eux n'est autre que James March (March et Weil, 2003, p. 40) dont certains travaux ont rendu sensible à une *théorie écologique de l'action administrative*. Cet auteur a montré que les acteurs agissaient aussi en fonction de leur identité et de règles, contre d'autres acteurs qui suivaient aussi des règles précises, sachant qu'entre

---

<sup>4</sup> Une bonne *efficience* (c'est-à-dire une évaluation des moyens engagés pour obtenir un résultat et les résultats effectivement obtenus), un bon *impact ou efficacité* (ce qui veut dire une bonne capacité à modifier l'environnement social atténuant le vécu de l'insécurité), et une bonne *qualité du service policier* (qui peut être lu comme une bonne prise en compte des demandes des usagers, citoyens apeurés ou dans les plaintes de victimes directes).

eux, les règles du jeu pouvaient également évoluer (co-évolution des acteurs et des règles...). James March, dans certains de ses cours, a précisé que les acteurs en position de pilotage, dans ces cas-là, se divisaient souvent en deux catégories : les *habiles* et les *innocents*, qui agissent en fonction d'obligations ou de convenances, ou en faisant confiance à leur entourage dont ils estiment les stratégies transparentes. Cette conviction nous amènera à nous interroger sur le véritable « leadership » dans l'organisation ou la structure que nous étudierons. Nous faisons pour l'instant l'hypothèse de l'existence de deux agents incontournables parmi nos informateurs : un officier du corps de commandement qui peut être considéré comme un *habile* en retrait et en subordination hiérarchique (il est assez peu mobilisé par la conquête du pouvoir hiérarchique) ; un *innocent*, le chef de service, patron ou chef, un commandant échelon fonctionnel, à qui son second fait jouer la carte du changement managérial contre des habitudes et des routines ancrées. Le « second » ou l'adjoint (n° 2 dans l'entreprise) sait conforter les intérêts du confort personnel du « n° 1 » qu'il remplace en cas d'intérim, en les masquant par rapport à celui qu'exigent aussi ses propres troupes. Il est entendu que le n° 1 a renoncé à la poursuite d'une carrière de commissaire, et qu'à la veille de sa retraite, il entend rester maître de sa maison jusqu'au bout. Ce qui implique de donner des gages d'efficacité de son service à sa hiérarchie sans faire trop de vagues, alors que l'essentiel du travail d'excellence, jugé par les tableaux de bord de *l'habile* constitue un enjeu décisif... L'essentiel est pour lui de laisser croire au leader organisationnel *de jure* qu'il maîtrise, dans sa circonscription, le pilotage des indicateurs de gestion en lui préparant la décision et les interprétations utiles. Et de lui donner le sentiment que leur bon huilage constitue leur enjeu commun, apte à démontrer un parfait savoir faire local qui ne puisse éveiller aucun soupçon ou attirer l'attention des corps d'inspection sur de trop fortes anomalies.

Les outils de gestion des performances de la sécurité publique sont des *acteurs actifs*, au sens où ils font agir d'une certaine façon les pilotes de la mise en œuvre des injonctions de l'Etat à l'échelon local. Et ils n'interdisent pas la possibilité qu'en soient inventés d'autres usages, non perçus par les autorités lointaines.

C'est une intuition que nous allons documenter, laquelle se fonde sur un puissant courant de pensée nourri des travaux sur l'action organisée ou l'action stratégique, non pas à travers une substance discursive ou intentionnelle des managers, mais à travers les instrumentations techniques, scientifiques ou gestionnaires mises en place pour la conduite de l'action collective et la promotion de nouvelles capacités stratégiques.

Ces approches par les instruments postulent souvent l'efficacité d'outils comme axiologiquement neutres, qui ne feraient que manifester l'expression de la volonté de leurs utilisateurs. D'autres s'interrogent plus volontiers sur les effets induits des instruments à l'égard des dynamiques d'action collective, car l'instrumentation ne présenterait pas seulement un rôle de médiation, elle participerait aussi à la transformation des activités et des organisations. Parmi les diverses conceptions épistémologiques des instruments existantes, nous délaisserons l'approche par les routines organisationnelles, les outils de gestion en soi, les dimensions matérielles de l'action organisée, les techniques managériales ou la généalogie des outils. Nous privilégierons l'approche par les *instruments de gestion et de gouvernement*, une épistémologie plus prometteuse à nos yeux, inaugurée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Lascoumes et Le Galès, 2004 ; voir aussi, Lorrain, 2006 ; Ocqueteau, 2007 ; Roché, 2007).

La présente étude sera assez largement délimitée par une mise à plat des outils de gestion amenés en France par la LOLF de 2001 pour améliorer la performance des services publics, retraduits dans des dispositifs pertinents pour les producteurs de la sécurité publique (police et gendarmerie nationales). Repartons de la formule de Jean-Claude Moisdon (1997, p. 7) qui a défini ainsi les outils de gestion : une « *formalisation de l'activité organisée, de ce qu'elle est ou de ce qu'elle sera (ensemble de raisonnements et de connaissances pour instruire les actes de la trilogie : prévoir, décider, contrôler)* ». Et quelques années plus tard comme « *une abstraction, un modèle, petit ou gros, qui relie entre elles plusieurs quantités (des productions, des prix, des nombres de défauts, des effectifs de personnel, etc.)* » (Moisdon, 2005, p. 131). Retenons de cet auteur que les outils de gestion se distinguent des règles (prescriptives) ou des dispositifs les guidant vers des finalités assignées.

En suivant cette piste, on devrait se demander si, au sein de l'organisation policière, l'intendance commanderait au point que les volontés des leaders ne joueraient aucun rôle ? Nous savons, depuis les travaux de Monjardet (1996 ; voir aussi, De Valkeneer et Vincent, 2007, p. 21-48) qu'il n'en va pas exactement ainsi : les marges d'autonomie des policiers de la sécurité publique sont beaucoup plus importantes que les juristes le crurent longtemps. Mais, passé le moment de cette découverte qui a permis l'éclosion de maintes travaux en sociologie du travail et en sociologie politique dans ce champ (Ocqueteau, 2008), la prétendue importante marge d'autonomie des agents du bas (à l'origine des processus d'involutions des buts) a commencé à susciter de sérieux démentis (Loriol et alii, 2004). Depuis notamment que l'organisation policière française

s'est laissée pénétrer, comme d'autres avec elle, par le bien fondé d'une introduction massive d'outils de gestion en ses entrailles (CSI, Table ronde, 2003). Il apparaît que peu d'analystes se soient encore sérieusement attelés à comprendre ce que de tels phénomènes ont provoqué réellement, en essayant de les documenter sans trop de préjugés.

En prenant délibérément nos distances avec les récents travaux de J.-H. Mattely et C. Mouhanna (2007) cités *supra* qui nous paraissent emblématiques d'une pensée désormais un peu convenue sur les usages politiques des « indicateurs du crime », nous cherchons plutôt à problématiser une nouvelle piste : l'idée que ces nouveaux outils de gestion, dont nous donnerons à voir les principes de construction et raffinements aux échelons centraux, « font agir » des pilotes locaux, *innocents ou habiles*, dans l'environnement qui est le leur.



## 2. Le terrain d'enquête : la CSP de Coulommiers au cœur de la Seine et Marne

La Seine et Marne se présente comme un très grand département, d'une superficie de 5 915 km<sup>2</sup> situé en grande couronne à l'Est de Paris capitale. Sa géographie occupe à elle seule 49% de celle des sept départements de la région Ile de France, Paris capitale comprise. La Seine et Marne est peuplée de 1 260 000 habitants, soit 213 habitants au km<sup>2</sup>. L'on observera la configuration géographique de la DDSP en se reportant au visuel de la *figure 1*.

### 2.1. Répartition des forces de police en Seine et Marne

La « sécurité publique » de la police nationale encadre en Seine et Marne 928 700 habitants au sein des 17 circonscriptions les plus urbanisées du département. La gendarmerie nationale police, quant à elle, 342 000 habitants disséminés au sein de 497 communes. Les 2393 fonctionnaires de police consentis par le SGAP de Versailles à ce département sont à peu près équivalents (voire très légèrement supérieurs) à la moyenne nationale des effectifs policiers, soit un taux de 388 fonctionnaires pour une moyenne de 384<sup>5</sup>. Les 17 circonscriptions de sécurité publique de Seine et Marne sont administrativement divisées en trois districts : Melun, Torcy, Meaux.

Le *district de Melun* (désigné comme le district Sud), ville chef lieu du département, supervise huit circonscriptions de sécurité publique qui couvrent des zones d'urbanisation très contrastées. Par ordre d'importance numérique en fonctionnaires affectés, la CSP de Moissy-Cramayel y dispose d'un taux d'encadrement par habitant le plus faible (627), suivi de Moret s/Loing de 514, puis de Fontainebleau (sous préfecture) de 502, Dammarie les Lys de 470, Melun (chef-lieu préfecture de département et circonscription district) de 452, et Nemours avec 399. Les CSP dotées d'un encadrement par tête d'habitants supérieur à la moyenne sont Montereau avec 338, et Provins (sous-préfecture) avec 244.

Le *district de Torcy*<sup>6</sup> regroupe cinq circonscriptions de sécurité publique encadrant les communes d'habitants plus homogènes en poids, comparativement aux communes couvertes dans le précédent district : Pontault-Combault, quoique étant aussi peuplée que Noisiel-Torcy (district), connaît le plus faible taux d'encadrement du département (723), suivie de manière équivalent par Chelles (avec 659) et Lagny s/Marne (avec 649), puis

---

<sup>5</sup> Source : DCSP, 2007. Ce calcul est effectué sur un effectif national de 77 408 fonctionnaires de police pour une couverture de 29 707 582 habitants.

<sup>6</sup> Ce district est de création très récente. Note de service DDS77 n° 108/06 du 4 décembre 2006.

par Noisiel-Torcy (ville chef de district et sous préfecture) (avec 621). Seule, la CSP de Chessy<sup>7</sup> est très convenablement dotée (avec 235).

**Tableau 1 – Structure de la sécurité publique en Seine et Marne**

	<b>Population couverte (habitants)</b>	<b>Fonctionnaires de police affectés</b>	<b>Nombre d'habitants par agent de police</b>
<b>DDSP Seine et Marne tous services confondus (ordre alphabétique)</b>	928 783	<b>2 393</b>	<b>1/ 388</b>
Service d'ordre public (SOP)		227	
D.D.S.P. (Melun chef lieu)		188	
S.D.P.N.		65	
<b>Chelles (district Torcy)</b>	72 527	110	<b>1/ 659</b>
<b>Chessy (district Torcy)</b>	27 505	117	<b>1/ 235</b>
<b>Coulommiers (district Meaux)</b>	29 624	79	<b>1/ 375</b>
<b>Dammarié les Lys (district Melun)</b>	41 367	88	<b>1/ 470</b>
<b>Fontainebleau (district Melun)</b>	46 726	93	<b>1/ 502</b>
<b>Lagny s/ Marne (district Torcy)</b>	68 828	106	<b>1/ 649</b>
<b>Meaux (district Meaux)</b>	74 025	170	<b>1/ 435</b>
<b>Melun (district Melun)</b>	131 0859	292	<b>1/ 452</b>
<b>Mitry Mory (district Meaux)</b>	23 588	69	<b>1/ 342</b>
<b>Moissy Cramayel (district Melun)</b>	70 860	113	<b>1/ 627</b>
<b>Montereau (district Melun)</b>	35 178	104	<b>1/ 338</b>
<b>Moret s/ Loing (district Melun)</b>	32 917	64	<b>1/ 514</b>
<b>Nemours (district Melun)</b>	33 949	85	<b>1/ 399</b>
<b>Noisiel (district Torcy)</b>	92 557	149	<b>1/ 621</b>
<b>Pontault Combault (district Torcy)</b>	92 559	128	<b>1/ 723</b>
<b>Provins (district Melun)</b>	20 281	83	<b>1/ 244</b>
<b>Villeparisis (district Meaux)</b>	34 433	63	<b>1/ 547</b>

Le *district de Meaux* (désigné comme le district Nord) regroupe 4 circonscriptions de villes moyennes et petites. Villeparisis est la circonscription du district qui compte le moins de fonctionnaires par habitants (547), suivie de la circonscription de Meaux (sous préfecture et ville district avec 435). Coulommiers, quant à elle est plutôt bien dotée (375), Mitry-Mory apparaissant comme la mieux lotie (342).

## **2.2. Répartition des forces de Gendarmerie en Seine et Marne**

Nous avons dit que la gendarmerie nationale veillait, en Seine et Marne, à policer 342 000 habitants disséminés au sein des 497 communes les moins urbanisées. Les effectifs du groupement de la Gendarmerie nationale affectés y sont de 542 militaires répartis en 5 compagnies, 4 COB (communautés de brigades), 30 BT (brigades

<sup>7</sup> Elle est tout à fait atypique dans le département en raison de sa création récente : sa dotation confortable s'explique par son implantation sur le site Disneyland Paris.

territoriales), 3 PSIG (pelotons de surveillance et d'intervention) et 4 BR (brigades de recherche)<sup>8</sup>. Autrement dit, 1 gendarme « encadre » 158 habitants.

La répartition des 6 compagnies de Seine et Marne se ventile, par ordre décroissant, de la façon suivante : 162 agents sont affectés à la compagnie de Meaux ; 139 à celle de Melun ; 101 à celle de Coulommiers ; 91 à celle de Provins ; 49 à celle de Fontainebleau.

Pour plus de précisions, mentionnons que la compagnie de Coulommiers dotée de 101 agents se subdivise ainsi : 31 agents sont affectés à la BT de Ferté sous Jouarre ; 26 agents à la COB de la Ferté Gaucher (elle-même subdivisée en deux BT de 13 gendarmes chacune : La Ferté Gaucher et Rebaix) ; 17 agents à la BT de Rozay en Brie ; 16 agents à la BT de Mortcerf ; et 11 agents à la BR de Coulommiers.

La municipalité de Coulommiers disposait, quant à elle, de deux policiers municipaux<sup>9</sup>. C'est une petite force d'appoint qui peut être orientée dans une opération de prévention voire réquisitionnée dès lors qu'une opération de MO (maintien de l'ordre) échoit à la CSP (cf. *infra*).

### **2.3. Structure d'encadrement des CSP de la Seine et Marne**

Le tableau de la répartition des personnels de conception, d'encadrement et de commandement se présentait, en 2005, en Seine et Marne de la façon suivante :

A la DDSP de Melun, 1 contrôleur général assisté d'un Etat-major de 4 commissaires. 5 commissaires superviseurs du district de Melun (458 000 hab.) 2 pour le district de Meaux, et 1 pour le district de Torcy. Ajoutons, pour être complet, que les services des RG disposent d'1 représentant dans chaque district : pour Melun : 1 commissaire et 1 commandant ; pour Meaux et Torcy : 1 commandant chacun<sup>10</sup>.

Dix circonscriptions sont dirigées par des commissaires (divisionnaires, principaux ou commissaires) : Chelles, Chessy, Dammarie les Lys, Fontainebleau, Lagny sur Marne, Meaux, Melun, Moissy-Cramayel, Noisiel et Pontault-Combault.

---

<sup>8</sup> Source : DGGN et OND (janvier 2008).

<sup>9</sup> Les effectifs se sont élevés à 5 agents, par décision du conseil municipal du 1<sup>er</sup> mars 2008, à la veille des dernières élections municipales et cantonales.

<sup>10</sup> Par souci d'exhaustivité, remarquons que s'agissant des services de PJ, 2 commissaires officient à Melun, et 3 commissaires de la DFPN à l'ENSOP (Ecole nationale supérieure des officiers de police), située à Montereau.



Sept circonscriptions sont dirigées par des commandants à l'emploi fonctionnel<sup>11</sup> : Coulommiers (29000 h.), Mitry-Mory (37600 h.), Montereau (30300 h.), Moret sur Loing (30500 h.), Nemours (33000 h.), Provins (20600 h.), Villeparisis (31800 h.).

La théorie voudrait que plus les circonscriptions de sécurité publique soient urbanisées, plus le besoin d'un encadrement hiérarchique par des « concepteurs et directeurs » de la police nationale se fasse sentir, puisqu'un lien de nature juridique est nécessairement établi entre les deux phénomènes, avec la taille des services mesurée en ressources humaines. Par conséquent, moins les circonscriptions sont « urbanisées », moins elles auraient besoin d'un encadrement dense, les commandants faisant alors parfaitement l'affaire. De fait, cette règle théorique, en grande partie respectée, souffre en Seine-et-Marne d'une exception notable : Chessy (13 000 hab.) est dirigée par un commissaire. D'autres considérations viennent parfois perturber cette logique dont la « rationalisation » a justement fait l'objet d'une mise au point en 2007. Quand la DCSP notamment a dû justifier la contractualisation d'un certain nombre de postes du « corps de conception et de direction » (commissaires) en usant d'un critère de légitimation moins intuitif que celui de la « compétence » attendue du pilote par la taille de la population couverte. A cet effet, l'invention d'un indice dit *indice global de difficulté annuel* (IGDA) de la circonscription à diriger est venu renforcer le sentiment que la place de certains commissaires devait être mieux justifiée que ce n'était le cas auparavant. Le 13 juillet 2007<sup>12</sup>, une nouvelle liste de 150 circonscriptions de sécurité publique en France et DOM-TOM fut arrêtée, rangées de façon « *[étalonnée selon] les difficultés d'exercice des missions de police en sécurité publique* ». Cet indice est décrit comme un *outil d'aide à la décision*, et justifié comme *s'inscrivant dans la logique de modernisation de la fonction publique d'Etat et dans le droit fil de la culture du résultat promue par la LOLF*. Il est construit comme le produit de l'agrégation de quatre critères mesurables, dont le principe est de croiser : un indice de « *vulnérabilité des victimes* » (par division des crimes et délits liés à des violences commises à l'encontre des personnes, par le nombre d'heures consacrées à la prévention sur la voie publique) ; un ratio dit de « *sensibilité et violences*

---

<sup>11</sup> Un arrêté du 6 février fixe la liste des emplois fonctionnels de commandement de police. 106 circonscriptions de sécurité publique sont concernées sur les 405 existantes en France. Parmi celles-ci, le Nord arrive en tête avec 9 circonscriptions, puis la Seine et Marne avec 7. On remarquera que la Seine et Marne est un département expérimental, puisque le comparatif des tailles des circonscriptions concernées montre des urbanisations couvertes plus intenses en Seine et Marne (entre 20000 et 37000 habitants) que dans le Nord (entre 14000 et 24000 hab.), *J.O.*, 18 mars 2008.

<sup>12</sup> Note n° 101 du DCSP aux DDSP et Directeurs de la sécurité publique sur la contractualisation de certains postes de conception et de direction. Modalités de sélection des postes éligibles.

*urbaines* » (utilisé pour la modélisation EDFFA en divisant ce critère par le nombre moyen de fonctionnaires affectés sur une année pleine) ; le « *taux de criminalité* » (ramené au 1/100<sup>e</sup> pour en pondérer l'impact) ; et le *ratio* « *faits constatés par fonctionnaire* ».

La note tient à rappeler solennellement que l'indice construit ne mesure pas un volume global de données brutes, mais bel et bien *l'intensité de phénomènes qui rendent plus ou moins difficile l'exercice de la fonction de sécurité publique.*

Parmi les 150 circonscriptions françaises les plus « difficiles » (calculées sur un indice spectral allant de 8.93 à 4.18), neuf d'entre elles concernant la seule Seine et Marne : dans un premier paquet, on y trouve les circonscriptions de Moissy-Cramayel (15<sup>e</sup> rang), Noisiel (16<sup>e</sup> rang) et Pontault-Combault (17<sup>e</sup> rang). Puis, Chelles arrive au 41<sup>e</sup> ; Chessy, au 57<sup>e</sup> ; Meaux au 68<sup>e</sup> ; Lagny au 71<sup>e</sup> ; Melun, au 86<sup>e</sup> et en queue de peloton, Dammarie les Lys, au 144<sup>e</sup> rang.

Une comparaison effectuée par nos soins, des rangs d'indice de ces villes d'avec un calcul identique effectué lors de l'année 2006, montre que les « difficultés » du poste se seraient aggravées respectivement à Moissy-Cramayel, Pontault-Combault, Chelles, Meaux, Lagny, Dammarie les Lys, mais améliorées, en revanche, à Noisiel, Chessy et Melun. Sans vouloir nous substituer aux décideurs, mais à la simple vue des données présentes, on peut remarquer ceci : la situation semble s'être légèrement dégradée à Pontault-Combault, bien qu'un poste ait déjà été contractualisé lors de la phase expérimentale, ainsi qu'à Noisiel où elle se serait plus encore aggravée. C'est également le cas de Moissy-Cramayel, qui, elle, ne disposait pas de poste dans la phase expérimentale. A Chelles, en revanche, la situation semblerait s'être nettement améliorée, depuis qu'un poste aurait été contractualisé de même qu'à Chessy, où pourtant aucun poste n'a été contractualisé. La situation semblerait s'être aggravée à Meaux, à Lagny, et Dammarie les Lys et améliorée à Melun sans qu'aucune affectation n'ait eu lieu dans ces quatre circonscriptions.

Il semblerait donc, pour résumer, que la justification de l'indice censé justifier les titulaires aux postes éligibles les plus difficiles, ne soit pour l'instant qu'une forme de leurre. Le bon manager que serait devenu le commissaire de sécurité publique par rapport au simple officier (à la tête de petites troupes et de petites circonscriptions) ne parait pour l'instant fonctionner que comme une justification à bien courte vue. Mais sans doute faut-il que le temps fasse ses preuves !...

On s'explique assez bien en revanche, d'après l'adage selon lequel on ne prêterait qu'aux riches, en quoi tant de compétences concentrées dans les mains des 5 hauts

commissaires du district Sud de Melun et des 5 hauts fonctionnaires de la DDSP dans la même ville, auraient sans nul doute contribué à en faire une « circonscription » mieux sécurisée. Autrement dit, « l'intensité des phénomènes » se serait apparemment atténuée au vu des difficultés qu'on y rencontrait avant l'arrivée d'une telle concentration de compétences.

#### **2.4. Pourquoi étudier une petite CSP réputée « non difficile » ?**

Finalement, le choix d'une enquête poussée sur la circonscription de Coulommiers nous fut dicté par la considération suivante : il nous est apparu, *a priori*, que la CSP de cette petite ville de 17.000 habitants et des neuf communes qu'elle englobe (Mouroux, Pommeuse, Boissy le Châtel, Mauperthuis, Aulnoy, Beauthel, Saint Augustin, Saints et Chailly en Brie), soit au total 30 000 habitants, entourées de toutes parts de campagnes verdoyantes où se déploient des forces de gendarmerie, se situait exactement dans un « profil moyen » non parasité par de trop grands « particularismes » locaux. Elle pouvait alors servir de site expérimental pour décrire un maximum d'activités diverses et variées communes à toutes les circonscriptions françaises.

Nous ignorons évidemment s'il existe des normes moyennes à ce sujet, à l'aune desquelles pourraient être mesurés des écarts-types, car chaque CSP pourrait bien présenter des défis endogènes et exogènes rendant plus délicate ou plus aisée une évaluation à peu près correcte de l'impact des indicateurs de gestion sur le profil de la productivité du travail des agents de chacune d'entre elles. Mais toutes choses devant se comparer à d'autres choses, le cadre administratif départemental de la Seine et Marne nous a semblé se prêter assez à l'exercice d'un maximum de comparaisons utiles, quoique de notre point de vue, trop peu souvent investiguées. On aura compris que la plupart des comparatifs quantifiables ne s'effectueront qu'à travers des tailles d'échelles géographico-administratives différentes.

Le département 77 offre beaucoup d'atouts pour cette étude. Il est vaste, les urbanisations différenciées ; une urbanisation mitée, beaucoup plus forte à l'ouest -en contiguïté avec les départements de la petite couronne (Seine St Denis et Val de Marne)-, qu'à l'Est, au Nord et au Sud. Par conséquent, les occurrences et la nature des désordres y sont nécessairement plurielles et contrastées. L'art du *policing* propre à chacune des CSP peut y être comparé à d'autres CSP, par le truchement des normes de management injectées dans toutes les CSP de manière standardisée, à condition qu'elles soient pondérées par les densités de population qui y habitent, séjournent, ou transitent.

Chacune des CSP est d'ailleurs invitée à s'adapter à ses propres défis géographiques, et à souligner, lors des remontées régulières des chiffres, les particularités locales susceptibles d'expliquer des profils un peu atypiques.

En nous concentrant sur la ville de Coulommiers et ses neuf communes périphériques, -dont on présuppose qu'elle offre un « profil moyen », notre objectif n'est pas d'évaluer des résultats à la place des évaluateurs patentés de l'institution sur ses propres performances, mais bien plutôt de nous attarder sur les principes de construction des tableaux de bord et des logiques d'adaptation internes à leur alimentation régulière censées la guider. De comprendre comment de tels outils, qui se multiplient de manière assez galopante, font exister à eux seuls une organisation soucieuse de mieux exister pour ses agents, pour son environnement et pour ses différentes hiérarchies.

Il est clair que l'évaluation d'ensemble, par une comparaison systématique des tableaux de bord des CSP les uns par rapport aux autres, sont l'objectif politique de l'affaire du moment. A l'heure précisément où les DDSP et les préfets sont de plus en plus souvent jugés sur leurs performances générales en matière de « sécurisation locale ». Mais ce n'est pas tout à fait notre souci. Si nous voulons nous servir abondamment des tableaux de bord disponibles en montrant comment ils sont commentés en interne, nous le ferons pour d'autres raisons généralement sous estimées par les politiques. Cela dit, nous ne nous interdirons pas de rendre compte et de jauger à l'occasion par nous-même la nature des réactions de ceux qui doivent les remplir, lesquels restent les premiers agents critiques de leur pertinence, en négatif et/ou en positif. Notre intuition est que les tableaux de bord de l'activité de sécurité publique disponibles ont désormais de plus en plus de « sens » pour les « pilotes » des CSP appelés à les faire vivre dans leur maison qu'ils n'en avaient auparavant, des « sens » différents et au demeurant plus variés. Des sens, en tout cas, beaucoup plus investis et riches que ce que leur analyse déréalisée par les niveaux hiérarchiques supérieurs en disent sur la place publique, dans le « débat public national ».

Ce que nous souhaitons documenter ici n'est pas tant de savoir si les travailleurs de l'ordre en première ligne rechignent à s'adapter à la totalité d'entre eux, de sorte à les conduire à en « trafiquer » systématiquement l'alimentation ou du moins à dissimuler ce qu'ils en feraient véritablement. Il est plutôt d'essayer de comprendre ce que l'usage intensif de ces nouveaux outils « fait » à une CSP saisie au niveau *bottom up* pour le dire comme les politistes de l'action publique. Qu'est-ce qu'ils « changent » véritablement dans le domaine de la qualité de service, dans la circulation des informations, et sur le plan de la réflexivité générale « interne ». Qu'est-ce qu'ils changent dans les pratiques

d'adaptation des agents, et enfin dans les stratégies de communication « externes », et au sein des échelons hiérarchiques supérieurs ?

Il n'est nul besoin de mobiliser le paradigme de « l'analyse stratégique » ni d'en plaquer les présupposés théoriques sur l'organisation étudiée. Nous souhaitons rester à la fois plus modeste, plus basique, et en même temps nous décaler par rapport aux implicites de ce paradigme qui ne nous apprend plus grand-chose, depuis les travaux de Gatto et Thoenig (1993) et Thoenig (1994) sur « l'épreuve du terrain » en sécurité publique. Nous ne voulons pas non plus jouer les conseillers du prince dans une attitude qui consisterait à décerner des points sur les indicateurs utiles et inutiles, les tableaux de bord à améliorer ou à délaissier, voire à juger *a priori* de la pertinence de leurs usages et de leurs mésusages... Nous voulons simplement donner à comprendre ce qu'ils « changent » ou « renforcent » dans l'organisation, et comment ils l'orientent le cas échéant, avant de chercher à comprendre pourquoi.

### 3. Quelques effets locaux des injonctions politiques centrales

Conformément à la célèbre métaphore du circuit en tuyau d'orgues, où l'injonction centrale du plus sachant se répercute à tous les échelons jusqu'au plus bas niveau du moins sachant des exécutants, nous mettrons à plat les injonctions centrales et montrerons comment s'opère le mécanisme de leurs « retraductions » déconcentrées (DDSP) (3.1) jusqu'à l'échelon le plus décentralisé (la CSP) (3.2). Nous expliquerons ensuite comment les mécanismes de concurrences de résultats entre les différentes CSP sont objectivés par divers tableaux de bord homogénéisant les pratiques (3.3), après avoir montré comment les « hiérarchies intermédiaires » doivent tenir compte de leurs contraintes locales (tant externes qu'internes) sans se départir de l'obligation d'entrer dans l'impératif des comparaisons, nécessaire à l'établissement des mesures de performances collectives (3.4)

#### 3.1 Les présupposés politiques de la « feuille de route » gouvernementale

Tant pis pour ceux que le volontarisme politique fascine..., le politique, en dehors de certaines gesticulations plus ou moins convaincantes pour changer ou adapter la société vers une pente que personne ne semble maîtriser, ne peut hélas pas grand-chose, face au contenu des « caisses de l'Etat ». Le président de la Cour des comptes, à l'aube de l'entrée en vigueur de la réforme de la LOLF de 2001, déclara pourtant que la France (avait) décidé de « faire la réforme de l'Etat par le budget »<sup>13</sup>.

Dans le domaine régalien de la sécurité, dont on a pu penser que la police aurait été le domaine le moins exposé aux vents de la réforme, c'est exactement le contraire qui s'est produit. Non seulement, les normes managériales se sont massivement introduites dans l'organisation de la sécurité publique, mais c'est sans doute au sein du ministère de l'Intérieur que l'imagination la plus débridée fut le plus tôt au rendez-vous pour prouver à la Nation qu'elle était exemplaire et prête à les recevoir. Que l'on en juge à travers le tableau 2, qui décline, au sein du programme n° 178 pour la police nationale une procédure budgétaire désormais conçue à partir d'une batterie d'actions simples, et une moisson d'objectifs au service desquels ont été pensés une série d'indicateurs censés prouver les performances de ce « service public » aux citoyens et aux contribuables.

---

<sup>13</sup> Philippe Séguin, *Le Monde*, 20 janvier 2005.

**Tableau 2 - Projet Annuel de Performance (PAP) pour le Projet de Loi de Finances (PLF) 2008 - Evolution des objectifs et indicateurs du programme n° 176 « Police nationale »**

Actions	Objectifs	Indicateurs	Innovations pour 2008
N° 1 ORDRE PUBLIC & PROTECTION DE LA SOVERAINETE	4 Optimiser l'emploi des forces mobiles	4-1 Taux d'emploi CRS  4-2 Indice de disponibilité des forces de MO	4-3 Taux d'efficacité dans le traitement procédural des violences urbaines <i>(auparavant, dans l'objectif 2 indicateur 5-3)</i>
N° 2 SECURITE & PAIX PUBLIQUES	1 Réduire la délinquance générale	1-1 Nombre de crimes et délits constatés en zone police  1-2 Taux global d'élucidation en zone police	
	2 Réduire la délinquance de voie publique	2-1 Nombre de crimes et délits en délinquance de voie publique	2-1 Nombre de crimes et délits en délinquance de proximité  2-2 Taux de délinquance de proximité pour 1000 habitants ( <i>remplace l'indicateur 5-2</i> )
	5 Adapter la présence policière sur la voie publique aux besoins de la population et à la délinquance	5-1 Evolution de l'efficacité de la surveillance générale sur la délinquance de voie publique	
	6 Assurer et garantir un même niveau de sécurité dans tous les espaces	6-1 Part de l'activité réalisée à l'extérieur des locaux de service	
N° 3 SECURITE ROUTIERE	3 Réduire le nombre d'ATB (Accidentés Tués Blessés)	3-1 Nombre d'accidents, de tués et blessés en zone police	
	7 Renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière	7-1 Taux de dépistage positif d'alcoolémie  7-2 Taux de dépistage positif de produits stupéfiants  7-3 Indice d'efficacité des opérations de contrôle de vitesse sur les infractions à la vitesse relevées dans les zones accidentogènes	7-3/1 idem – Hors systèmes embarqués de contrôle automatisé  7-3/2 idem - Avec systèmes

			embarqués de contrôle automatisé
N° 4 POLICE DES ETRANGERS ET SÛRETÉ DES TRANSPORTS INTERNATIONAUX	<b>8</b> Mieux lutter contre l'immigration irrégulière organisée	8-1 Coût moyen d'une rétention en centre de rétention administrative Police 8-2 Nombre d'éloignements effectifs 8-3 Nombre d'interpellations « d'aidants » 8-4 Taux de remise en liberté de personnes placées en rétention administrative par le juge des libertés pour vice de procédure imputable aux services de police	
N° 5 POLICE JUDICIAIRE ET CONCOURS A LA JUSTICE	<b>9</b> Améliorer le taux d'élucidation des crimes et délits	9-1 Taux d'élucidation des grandes catégories de délinquances et d'atteintes à l'intégrité des personnes 9-2 Taux d'élucidation de la délinquance de voie publique	? A transférer ou transformer en taux d'élucidation des grandes catégories de délinquances 9-3 ( <i>ajout</i> ) Taux de recueil des empreintes digitales exploitables dans les procédures judiciaires
N° 6 COMMANDEMENT, RESSOURCES HUMAINES ET LOGISTIQUE	<b>10</b> Optimiser l'emploi des personnels et des moyens	10-1 Taux de réalisation des formations institutionnelles prioritaires 10-2 Pourcentage de policiers affectés en zone couverte par ACROPOL 10-3 Taux d'indisponibilité des véhicules de la police nationale 10-4 Pourcentage du montant de l'action 6 par rapport au montant totale du programme n° 176	10-3 ( <b>changement</b> ) Taux de <u>disponibilité</u> des véhicules de la police nationale

Sources : J.O., MINEFI, PLF, Sécurité, et note de service DGPN/DCSP/CCG n° 18, du 22 février 2008.



Parcourons maintenant le contenu de cette note de service du ministre de l'Intérieur qui définissait ainsi les objectifs à atteindre pour l'année 2007<sup>14</sup> dans sa stratégie de changement d'une « *culture de moyens à une culture de résultats* » dans les mondes gendarmique et policier. Cette circulaire nationale, en écho direct à la loi de finance pensée dans les schèmes de la LOLF, exigeait en effet de :

- « *Poursuivre la baisse de la délinquance et améliorer encore l'efficacité des services de police et unités de gendarmerie dans deux directions : abaisser de 2% le taux global de la délinquance et de la criminalité, et de 4% la part dédiée aux crimes et délits de Voie Publique (DVP) ; élever le taux général des élucidations des crimes et délits à 35%.*

- *Mieux lutter contre les diverses formes de violences urbaines et des violences dans la vie quotidienne ; contrer les trafics et réseaux criminels (trafics de stupéfiants et économie souterraine) ; mieux lutter contre l'immigration irrégulière ; mieux lutter contre le terrorisme islamiste radical ; et contre l'insécurité routière ».*

Cette circulaire exige en outre l'obtention de résultats qualitatifs pour « *aller vers un service public de haute qualité* », lesquels ne vont pas au-delà de ces six pétitions de principe dont il n'est pas expliqué comment ils seront évalués : « 1) *améliorer l'accueil du public et soutien aux victimes* ; 2) *mettre au point un dispositif de plaintes renforcée à certaines heures* ; 3) *écouter la population* ; 4) *agir avec discernement* – [il est précisé qu'« *une force qui rassure prévient et ne cède pas aux provocations* »]- 5) *bien utiliser les moyens alloués aux forces de sécurité* ; 6) *réorienter la police de proximité* ».

### **3.2. Retraductions départementales et locales des injonctions centrales**

Sous quelles formes cette circulaire a-t-elle été répercutée dans l'ensemble des 100 DDSP françaises (directions départementales de sécurité publique) aux échelons des services qui en dépendent ?

#### **3.2.1. A l'échelon DDSP de Seine et Marne**

Les objectifs généraux dans le cadre de la DDSP de Seine et Marne ont été retraduits de la façon suivante : « *améliorer le taux d'occupation de la Voie Publique de 6 % et y augmenter les ratios d'activité des Brigades Anti Criminalité (qui étaient de 47,88 % en 2006)* ».

---

<sup>14</sup> INT/C/07/00003/C, Circulaire du 16 janvier 2007 du ministère de l'Intérieur adressée au DGPN, au préfet de police, aux préfets et au secrétariat général du MIAT (en ligne).

Au sein de la DDSP en question, cet objectif se voit justifié de la façon suivante : « En 2007, il faudra diminuer les Violences urbaines (sic) qui étaient de 11,05% ; améliorer la lutte contre l'immigration clandestine (en augmentant de 4% les procédures pour ILE) ; abaisser les accidents mortels de la circulation routière de 20% en augmentant les contrôles routiers de 10%, et le taux de dépistage positif d'alcool à 7% (il était de 6,7 %). Par ailleurs, « l'accueil du public devra se traduire par des attentes au téléphone ne pouvant pas excéder plus de 30 secondes, des prises de plainte de 30 minutes au maximum, et des interventions de police dans les 5 minutes au plus tard ».

### **3.2.2. A l'échelon de la CSP de Coulommiers**

Descendons maintenant d'un cran supplémentaire dans la pyramide, et observons comment le commandant fonctionnel de la CSP Coulommiers (une ville moyenne couvrant 30000 habitants) sur laquelle nous concentrerons toute notre attention a retraduit cette circulaire du DDSP, à l'intention de ses subordonnés directs, le commandant chef de l'Unité de sécurité de proximité (USP) et le capitaine chef de la Brigade de sûreté urbaine (BSU)<sup>15</sup>:

« Outre ces consignes, je vous demande d'obtenir pour 2007, leur explique-t-il en substance, un taux de faits élucidés de + 5% ; de maintenir le taux des faits constatés de délinquance de voie publique au niveau 2006, soit 1913 faits où une baisse de 16,68 % avait été constatée par rapport à 2005 ; pour la Voie Publique, de maintenir les faits constatés à un niveau de 915 faits (où une baisse de 19,24 % avait été constatée par rapport à 2005). Pour les violences physiques contre les personnes, je vous demande une diminution de 10 % ; pour les ILS, une augmentation générale du taux (pour l'usage, 20 %, et une augmentation significative des faits pour « usage, revente et trafic ») ; enfin, je vous demande de maintenir les ILE à 29 interpellations sur l'année ».

Il vaut la peine, au préalable, de mettre ces injonctions retraduites, en perspective avec la répartition de la masse globale des missions auxquelles toute CSP est confrontée. Le tableau suivant offre, à cet effet, une première vue de synthèse sur les tâches différentielles des fonctionnaires dans la circonscription de sécurité publique de Coulommiers. Quelles que soient les injonctions du haut, c'est en réalité la gestion des ressources humaines de la fonction publique qui dicte dans chaque circonscription les investissements possibles et les investissements utiles. Autrement dit, un chef de circonscription, avec la meilleure volonté du monde, ne pourra piloter son service qu'en

---

<sup>15</sup> Note de service 8/2007 du 21 février 2007 – Circonscription de Coulommiers.

fonction des ressources humaines qui lui sont allouées, et aura à les mettre en adéquation permanente aux urgences, aux aléas et aux handicaps sur lesquels il n'aura guère de prise. Disposer de ce tableau constitue un guide essentiel pour orienter l'action des agents de tout service dont les tâches ont été paramétrées par les gestionnaires de l'administration centrale en six grands blocs, plus un septième qui va déterminer la marge de manœuvre réelle du pilote sur ses propres ressources humaines. Ainsi qu'on va le voir, la sécurité publique reste d'abord et avant tout une entreprise de « gestion de main d'œuvre » !<sup>16</sup>

### ***Maintien de l'ordre ?***

Observons d'abord que l'activité de Maintien de l'ordre (MO) de la rubrique B n'occupe qu'une part insignifiante à Coulommiers. Ce qui suffit à distinguer encore cette petite circonscription de maintes autres, les sièges « politiques » des départements, notamment, où se déploient plus volontiers les gestes protestataires. Quand, de temps à autre, la ville est troublée par un risque de ce genre, comment s'y prend-on ? Deux épisodes significatifs valent d'être contés : une alerte le 1<sup>er</sup> mai 2007 (qui connut la gestion anticipée d'un risque diffus) et une autre, le 23 janvier 2008 (ou fut mobilisé un service d'ordre pour encadrer une manifestation populaire autorisée dans la ville). Nous les mentionnons par souci d'exhaustivité, afin de montrer simplement qu'il ne s'est agi là que d'une activité de police très marginale en termes de mobilisation de ressources humaines. A l'occasion d'un festival de musique techno (Tecknival) organisé sur la base aérienne de Toul en Meurthe et Moselle, la CSP de Coulommiers<sup>17</sup>, soucieuse de prévenir l'organisation sauvage de rassemblements de raveurs dans un rayon de 200 km au sein d'espaces verts attractifs, crut bon de préparer rondes et patrouilles vers les zones et sites « propices à de tels rassemblements » en Seine et Marne. Elle fit procéder, durant quatre jours, aux détections systématiques de véhicules de transports équipés de *sound systems* pour pouvoir interdire toute mise en fonctionnement de ces installations non autorisées. L'histoire démontra deux choses : ce fut une « fausse alerte », mais même les fausses alertes demandent à être anticipées comme des vraies, ce qui se programme et se calcule !... L'art de *policing* n'est pas une science exacte, le répétera-t-on jamais assez ; il est tout au plus rationalisable...

---

<sup>16</sup> cf. Sur la simple gestion des congés et des repos au sein de la CSP de Coulommiers, on compte au moins une note de service chaque année : n° 49/2005 du 2 décembre 2005, n° 07/2006 du 9 février 2006, n° 02/2007 du 25 janvier 2007.

<sup>17</sup> Note d'instruction du 25 avril 2007.

**Tableau 3 - Catégorisation des tâches nécessaires au calcul de l'Emploi des Personnels des CSP**

<p><b>A - POLICE DE LA CIRCULATION (6.88%)</b>  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</p> <p><b>B - POLICE GENERALE (33.80%)</b>  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</p> <p><b>C - ASSISTANCES (4.22%)</b>  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)</p> <p><b>D - ACTIVITES ADMINISTRATIVES ET JUDICIAIRES (24.08%)</b>  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</p> <p><b>E - SOUTIEN OPERATIONNEL DANS LES LOCAUX DE POLICE (21.43%)</b>  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</p> <p><b>F - SOUTIEN LOGISTIQUE DANS LES LOCAUX DE POLICE (9.59%)</b>  Activités de gestion (6.24)  Activités techniques et de maintenance  Activités syndicale et sociales  Soutien logistique divers</p> <p><b>G - INDISPONIBILITES (30.47%)</b>  Congés (16.11)  Repos (9.62)  Maladies (4.12)  Autres absences</p>
---

**Source : IGPN –TEP, retraduite pour la CSP de Coulommiers (en % de sous rubriques, les postes les plus investis).**

Lors de la manifestation du 23 janvier 2008 liée à une protestation populaire contre le maintien en rétention et l'expulsion prévue d'un lycéen de Coulommiers<sup>18</sup>, un service d'ordre (SO) dut être mobilisé. Il s'est alors décomposé de la façon suivante : la CSP de Coulommiers a fourni 19 agents ; celle de Meaux a fourni 3 fonctionnaires et la CDI-77 en a mobilisé 5. S'y est adjointe une demi CRS 61, et les 2 agents de la police municipale de la ville furent également mis à contribution. Cette fois-ci, tout se passa conformément aux prévisions, et la gestion correcte du MO ne prêta pas trop à contestation pour gaspillage inconsidéré des forces mobilisées...

### ***Gestion des indisponibilités***

Les ressources humaines « indisponibles » (G) du tableau 3 constituent presque un tiers des effectifs (30,47%). Sauf à prier pour que la santé et les incapacités du personnel s'atténuent à l'avenir, -vu que les congés et les repos sont en général des masses incompressibles-, il vaut mieux pour le pilote tabler sur une heureuse surprise, sans l'anticiper. Espérer par exemple pouvoir à l'avenir dégager du temps sur d'autres domaines pour améliorer la productivité des autres postes, en priant pour que les épidémies ne viennent pas décimer trop longtemps son personnel disponible, surtout pour les missions les plus « rentables ». Le pilote doit apprendre à « jouer » avec la masse des activités productives de sécurité, en pondérant les investissements humains à l'extérieur et à l'intérieur des murs de son commissariat<sup>19</sup>.

### ***Police générale hors commissariat***

A « l'extérieur de l'enceinte » du commissariat de Coulommiers (A+B+C), 44,90% des tâches répertoriées (de septembre 2006 à septembre 2007) ont concerné des activités dites de « *police générale* » (33,8%), avec par ordre décroissant sur le poste, des ressources humaines principalement dédiées aux patrouilles anti-délinquance (16%), aux patrouilles portées motorisées (11%), et enfin aux activités d'interpellations-interventions-constatations (4,5%), qui peuvent évidemment se poursuivre en interne. On observe que les autres activités de proximité (pédestres), ainsi que les activités de maintien de l'ordre

---

<sup>18</sup> Note de service 02/2008 : « SO à l'occasion d'une manifestations sur la voie publique », 22 janvier 2008.

<sup>19</sup> Signalons qu'une note de service récente de la DCSP (n° 12, 6 février 2008) s'est efforcée de rationaliser le tableau de répartition des effectifs au sein des structures opérationnelles répertoriées (TRESOR) pour assurer une meilleure traçabilité en temps réel, à l'échelon départemental, de l'affectation des effectifs intégrant les situations individuelles telles que détachements, indisponibilités et congés divers. Elle institue un référent départemental qui devra éviter les errements du dispositif DIALOGUE en vigueur depuis 2003 qui gérait de son côté les affectations administratives par un système d'information en ressources humaines. Or, la direction centrale y dénonce la persistance de « *doublons, confusion de rubriques, absence de report des totaux dans certaines rubriques, et mauvaise gestion de la répartition des détachements et des indisponibilités* »...

sont, à Coulommiers, tout à fait marginales. Presque 7% des ressources humaines à l'extérieur sont dédiées à des activités de police de « *circulation routière* » et à ses succédanés, autrement dit à tout ce qui touche à la voirie et au parc automobile. Enfin, 4,2% des ressources humaines à l'extérieur sont liées à des tâches « *d'assistance* » très variées, dont les plus mangeuses d'hommes sont apparemment des activités de justice auxiliaire (extractions, escortes, présentations).

### ***Police générale au sein du commissariat***

S'agissant des activités domestiques ou « bureaucratiques » à l'intérieur de l'enceinte (D+E+F), un premier pôle important d'activités se détache occupant 24% de la ressource : ce sont surtout les *activités procédurales à caractère judiciaire* (11%), suivies des activités administratives d'accueil du public et de prise de plainte (7,3%). Quant aux activités de soutien opérationnel (21,4%), essentiellement des activités de commandement (13,1%), -diligentées de l'intérieur et parfois accomplies à l'extérieur-, elles consomment deux fois plus de ressources humaines que les activités de soutien logistique (9,6%), dont la gestion occupe les deux tiers des ressources.

Hormis les ressources absentes donc, les temps d'emploi des fonctionnaires opérationnels ne peuvent pas être facilement scindés en activités humaines nobles (l'opérationnel : la chasse, le corps à corps, l'enquête, le contrôle et la surveillance, bref les activités de *policing* de l'apparence), et en activités ingrates confinées, comme une littérature facile se plaît trop à l'imaginer. Les activités sont interdépendantes, comme elles le sont dans une fourmilière : le poste de police est un lieu industriel invisible au public, mais c'est néanmoins un espace où il pénètre souvent, avec le statut du plaignant ou de la victime. L'interpellé par le service extérieur peut, quant à lui, faire l'objet d'une procédure en interne, les agents interpellateurs devant alors se connecter avec ceux qui les réceptionnent et le prennent en charge ; les échelons intermédiaires du commandement jouent l'interface entre la direction et les troupes, entre le monde intérieur et le monde extérieur. Maintes tâches étant hybrides et cumulables, on comprend que les TEP ne puissent pas être épuisés à 100%.

### **3.3. L'effet de mise en concurrence de la productivité des 17 CSP**

Attachons-nous maintenant à comprendre la logique du « travail des chiffres » au sein du commissariat et de l'information dont on y dispose. Nous avons également choisi l'exemple de la CSP de Coulommiers, parce qu'au 1<sup>er</sup> septembre 2007, elle a été jugée par la DDSF de Seine et Marne comme ayant été la plus performante au vu de son *taux de*

présence sur la voie publique, puisque tel était l'un des critères politiques valorisés du moment.

Comment est-on parvenu à établir semblable classement ? Un redoutable tableau de bord de la gestion mensuelle de l'activité productive des services de sécurité au sein de chaque circonscription a été mis en rapport avec l'investissement personnel en temps de chaque agent dédié à telle ou telle tâche. Ce nouvel outil de gestion, dont on a vu plus haut comment il s'articulait à une logique de décomposition des tâches de sécurité publique, apporte au préfet du département et à la DCSP les éléments d'appréciation utiles et nécessaires à leurs évaluations des différences d'implication des fonctionnaires dans la productivité des CSP du département.

**Tableau 4 - Taux d'occupation de la voie publique dans la DDSP de Seine et Marne (moy. 1<sup>er</sup> semestre 2007)**

« L'ordre » des CSP 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 %)
<b>DDSP Seine et Marne, tous services confondus</b>	<b>928 783</b>	<b>2 393</b>	<b>388</b>	<b>146.3</b>	<b>6 351</b>	<b>6.11</b>
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
<b>Provins</b>	20 281	83	244	5.5	3 687	<b>6.63</b>
<b>Mitry Mory</b>	23 588	69	342	4.8	4 914	<b>6.96</b>
<b>Chessy</b>	27 505	117	235	6.9	4 045	<b>5.81</b>
<b>Coulommiers</b>	<b>29 624</b>	<b>79</b>	<b>375</b>	<b>5.6</b>	<b>5 290</b>	<b>7.09*</b>
<b>Moret sur Loing</b>	32 917	64	514	4.4	7 481	<b>6.88</b>
<b>Nemours</b>	33 949	85	399	5.3	6 405	<b>6.24</b>
<b>Villeparisis</b>	34 433	63	547	3.5	9 838	<b>5.56</b>
<b>Montereau</b>	35 178	104	338	6.7	5 250	<b>6.44</b>
<b>Dammarie les Lys</b>	41 367	88	470	6.0	6 895	<b>6.82</b>
<b>Fontainebleau</b>	46 726	93	502	5.6	8 344	<b>6.02</b>
<b>Lagny sur Marne</b>	<b>68 828</b>	<b>106</b>	<b>649</b>	<b>5.1</b>	<b>13 496</b>	<b>4.81**</b>
<b>Moissy Cramayel</b>	70 860	113	627	6.0	11 810	<b>5.31</b>
<b>Chelles</b>	72 527	110	659	5.9	12 293	<b>5.36</b>
<b>Meaux</b>	74 025	170	435	9.2	8 046	<b>5.41</b>
<b>Noisiel</b>	92 557	149	621	8.9	10 400	<b>5.97</b>
<b>Pontault Combault</b>	92 559	128	723	7.6	12 179	<b>5.94</b>
<b>Melun</b>	131 0859	292	452	17.7	7 450	<b>6.06</b>

Source = DDSP Seine et Marne.

NB : Le service surligné en rouge\* 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 surligné en bleu\*\* a été jugé comme ayant été le « moins performant » de l'année.

*Rappelons quelques éléments d'intelligence. Pour parvenir à la construction de ce tableau, il est désormais usuel d'utiliser la MCI (main courante informatisée)<sup>20</sup>. C'est un outil de gestion interne susceptible d'être valorisé de deux façons : au grand public, on explique qu'il s'agit de mesurer la réactivité de la police aux signalements de toutes natures des usagers amenés à s'adresser aux commissariats. Ce que l'on sait moins, c'est que la MCI a d'autres finalités : elle est d'abord et avant tout un outil d'optimisation de l'emploi des ressources humaines dans les services, puisqu'elle est capable de rendre simultanément visibles deux phénomènes : incorporer et de calculer en temps réel l'état des forces utiles en présence au sein d'une circonscription de sécurité publique, et la part du déploiement extérieur de ses forces grâce à la mise au point d'une technique dite « test d'emploi des personnels » (TEP).*

*Ces techniques de gestion, mises au point par l'IGPN, ont permis de mieux appréhender, par le haut, 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. A 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 lors, la mise au point des TEP permis par la MCI, a partiellement changé les règles de la transparence de l'institution policière dans la mesure où ces nouveaux tests permettent des calculs de productivité beaucoup plus raffinés que naguère.*

L'indice dit du *taux d'occupation de la voie publique*, devenu, depuis le 1er janvier 2008, *taux de disponibilité des véhicules sur la voie publique*, comme nous l'avons dit *supra*, montre que la CSP de Coulommiers a atteint un score d'occupation de l'espace de 7.09 pour une moyenne départementale de 6.11, ce qui a fait d'elle « la meilleure de la classe » cette année-là, et a valu à son chef d'empocher une prime de bons résultats. On pourrait objecter qu'il n'y a pas eu grand mérite, à la simple vue de son taux d'encadrement policier disponible par habitants. En comparant le service de Coulommiers au service de Chessy, par exemple, il semble apparemment beaucoup plus difficile à ce dernier de « performer » pour des raisons qui tiennent vraisemblablement au fait que ses activités sont beaucoup moins adéquates aux prescriptions politiques de visibilité des agents dans la rue. A population à peu près comparable, mais avec des effectifs dédiés infiniment supérieurs en nombre (soit un taux d'encadrement policier par habitants beaucoup plus important qu'à Coulommiers), l'indice de performance, en matière d'occupation d'espace à Chessy apparaît comme nettement moins bon (5.81). Les fonctionnaires de Coulommiers sont plus souvent occupés à des tâches extérieures avec une rentabilité procédurière moindre. Que font-ils et comment s'explique la différence ?

---

<sup>20</sup> Sur l'importance de cet outil, son histoire et ses usages, voir Rotival, 2006 ; Ocqueteau, 2006 ; et OND 2007 pour l'utilisation de la MCI par la préfecture de police de Paris, et hors PP (p. 376-379).



Pour ne pas en rester à ces intuitions, il convient d'abord de mieux comprendre comment ce score a été obtenu. Les calculs effectués sur le premier semestre de l'année 2007 le furent, dans le commissariat de Coulommiers par exemple, sur une base de 95,12% de l'effectif global du personnel (A+B+C+D+E+F-G). Après avoir pris en compte les diverses indisponibilités survenues dans la période (30,47 % dont 25,73 pour les congés et repos et 4,12 pour maladies), le calcul sur Coulommiers a été effectué sur un potentiel horaire théorique de 69,53 % d'heures fonctionnaires. Les temps de présence au travail y ont été décomptés de la façon suivante :

- 40,68 % (A+B) du potentiel temps/présence fonctionnaire fut utilisé pour les activités dites de Voie Publique<sup>21</sup> : 33,80 % en activités dites de police générale, et 6,88 % dites de police routière.

- 31,02 % (E+F) du temps fut consacré aux activités dites de soutien, dont 21,43 % en soutien opérationnel et 9,59 % en soutien logistique.

- 24,08 % (D) à des « activités administratives et judiciaires ».

- 4,44 % (C) des temps d'activité des personnels fut consacré à « diverses assistances ».

Au vu de ces chiffres globalisés en « heures fonctionnaires », le chef de service du commissariat de Coulommiers décida d'assigner à ses collaborateurs une nouvelle « feuille de route » d'objectifs chiffrés à atteindre pour l'année suivante (1er septembre 2008), en essayant de les rendre compatibles avec les prescriptions transmises par le DDSP. Sa note de service suggéra les réorientations suivantes :

- augmenter la part des temps consacrée aux activités de Voie Publique, dont 7 % pour la « *police routière* » (au lieu de 6,88 %), [soit + 0,12%, une affaire inchangée] et de passer à 36 % pour les temps de service consacrés à la « *police générale* » (au lieu de 33,80%), le changement d'objectifs le plus important [+ 2,8%], ce qui signifie, par contre-coup, vu les effectifs incompressibles, -en vertu du slogan : « faire mieux avec le même » -, de diminuer les temps passés à tous les autres postes. Ainsi donc :

---

<sup>21</sup> L'OND a bataillé ferme pour faire abandonner l'agrégat DVP (*délinquance de voie publique*), au motif qu'il n'était pas pur (cf. OND, 2007, préconisation n° 7, p. 544). Au nom d'une certaine tradition, la DGPN, le ministre et l'ex-ministre président y tenaient... L'on semble avoir coupé la poire en deux, à en croire la note de service de la DCSP n° 15 du 21 fév. 2008 qui a proposé un changement de désignation de l'agrégat DVP. Il est devenu l'agrégat DP (*délinquance de proximité*). Aucune importance, il reste alimenté de la même façon : il n'est d'ailleurs pas sûr que le vernis sociologique dont il se voit désormais affublé soit plus clair, dans un contexte de « retrait » de la police de proximité. La « délinquance de proximité » semble vouloir évoquer des attaques directes contre des biens en prolongement direct de la personne, domicile ou véhicule (vols à main armée, avec violence, cambriolages, à la tire, d'automobiles et de véhicules avec fret, à la roulotte et sur accessoires, véhicules à deux roues, destructions et dégradations...).

- abaisser la part des temps consacrés aux « *activités administratives et judiciaires* » à 22 % au lieu des 24,08% [- 2%].

- abaisser la part des temps consacrés aux « *activités de soutien* », pour atteindre un objectif de 29% (au lieu de 31,02 %) [soit – 2 %] ; de même, pour les « *activités opérationnelles* », de passer à 18 % (au lieu de 21,43%) [soit – 3,4 %]; et pour les *activités logistiques*, d'atteindre 9 % (au lieu de 9,59 %) [soit – 0,6 %].

- diminuer encore la part des temps consacrés aux « *missions d'assistance* », en les infléchissant à 4% au lieu de 4,44% [soit – 0,4 %]

On comprend aisément comment la transformation chiffrée s'est opérée : le chef de la CSP a suivi scrupuleusement, comme tous les chefs de service commissaires ou commandants s'y sont employés ailleurs, un pourcentage d'objectifs à atteindre en fonction des découpages usuels selon les six grands objectifs de la sécurité publique, quitte à arrondir les chiffres.

Il est évident que cette programmation locale s'est effectuée en étroite concertation avec la hiérarchie intermédiaire, constituée par les deux officiers de police chargés de mesurer la faisabilité quotidienne de la mise en musique de ces injonctions. Ils en seront tenus pour responsables dans leur notation administrative annuelle, la reddition des comptes étant désormais une construction permanente dans l'ordre interne et à tous les échelons de la bureaucratie de la sécurité publique, dont nous allons maintenant montrer d'autres traductions empiriques.

### **3. 4. Cadres intermédiaires aux manettes et aux tableaux de bord**

Apportons quelques précisions liminaires à la compréhension de la structure du commandement dans la CSP de Coulommiers, à l'aide de la figure suivante n°2 de l'organigramme en vigueur début 2008. Le 1<sup>er</sup> septembre 2002, par suite de la mise en œuvre d'une première vague de la réforme dite des « corps et carrières », on met fin à la direction traditionnelle de Coulommiers par un commissaire, comme dans quelques autres circonscriptions expérimentales du département. On en confie la direction à un commandant fonctionnel issu de l'IGPN. L'expérience, jugée concluante, est reconduite le 1er mars 2005 : un autre commandant fonctionnel prend la direction de Coulommiers, c'est celui que nous rencontrons aujourd'hui. En cas de vacance, il confie le commissariat « par intérim » à son adjoint, un autre commandant de moindre ancienneté (au 4<sup>e</sup> échelon de son grade), institué chef de service, chef de l'USP et, à l'occasion, officier du ministère public suppléant au tribunal d'instance voisin.

Ces deux pilotes ne jouent pas tout à fait la même partition. Pour prendre une métaphore fréquente, mais qui ne fonctionne pas toujours selon ce schéma binaire, l'adjoint « fait avancer la boutique » tandis que son supérieur arrondit collectivement les angles, évite que la machine ne s'emballe. Tous deux disposent évidemment de bien d'autres tableaux de bord chiffrés plus détaillés que ceux que nous venons de rencontrer. C'est à l'adjoint qu'il appartient de savoir « huiler les rouages » pour trouver le moyen d'orchestrer le rythme de la productivité du service entier, en tenant un compte permanent de la productivité des différentes missions en rapport aux ressources humaines disponibles dans le service. Et cela suppose, comme on l'a dit, de savoir anticiper sur les agents détachés, en congé parental et/ou maternité et maladie, où à l'instant t, ils étaient 6 agents concernés, en espérant que la situation pour l'année suivante ne s'aggrave pas, si l'on entend tenir le pari de l'amélioration de la rentabilité demandée au service.

Pour comprendre comment l'adjoint du commissariat de Coulommiers, lui-même à la tête de l'unité la plus importante de la CSP, l'USP<sup>22</sup> va mettre cette programmation en musique avec son autre collègue subordonné, le chef de la BSU<sup>23</sup>, il convient de s'attarder sur le détail de l'architecture du service de l'USP, la plus grosse consommatrice d'effectifs. C'est en effet sur le propre service du chef de l'USP que repose l'essentiel de l'effort d'intensification demandé aux « missions de voie publique ». Avec l'aide de ses deux adjoints (un capitaine et un lieutenant), le commandant de l'USP dirige une équipe de 59 agents répartis de la façon suivante :

La *brigade de sécurité routière* (BSR) lui est directement rattachée, qui se compose d'1 brigadier chef et d'1 brigadier OPJ. De même, le Bureau d'ordre et d'emploi (BOE), d'1 brigadier major et 1 sous brigadier. A *l'accueil*, il dispose d'1 brigadier, et le remplace souvent dans cette fonction de plus en plus stratégique. S'agissant du *service général*, de 3 *unités de jour* (composées de 3 brigadiers chefs ; 2 brigadiers ; 5 sous brigadiers ; 6 gardiens de la paix et 6 ADS) et de 3 *unités de nuit* (composées d'1 brigadier major ; 1 brigadier chef ; 7 sous brigadiers ; 3 gardiens de la paix, 1 ADS) ;

Pour les *unités d'appui*, il dispose de trois entités :

- le GAJ ou *groupe d'appui judiciaire* organisé en deux groupes comprenant 1 brigadier major (OPJ), 1 brigadier chef (OPJ), 1 sous brigadier, 3 gardiens de la paix (OPJ),

---

<sup>22</sup> Unité de Sécurité de Proximité, forte de 61 agents

<sup>23</sup> Brigade de Sûreté Urbaine, dirigée par 1 capitaine de police superviseur de la recherche judiciaire, de la police administrative, d'une base technique et d'un bureau d'aide aux victimes, soit 5 agents, dont 1 lieutenant, 1 brigadier chef, 2 brigadiers.

- le GSP ou brigade de *sécurité de proximité* est également organisé en 2 groupes comprenant chacune 1 brigadier chef dont l'un des deux est OPJ, 2 brigadiers, 2 sous brigadiers et un ADS.
- une BAC ou *Brigade Anti-criminalité* organisée en trois groupes (1 brigadier chef, 2 brigadiers, 1 sous brigadier et 2 gardiens de la paix).

On aura remarqué la relative incongruité du groupe dit « d'appui judiciaire » dont l'un dépend du chef de l'USP, au sein de l'organigramme. On se serait attendu, en bonne logique, à ce qu'il fût plutôt rattaché à la BSU du capitaine. Interrogé sur cette incongruité, le chef de l'USP affirme avoir suggéré au chef de la CSP un rattachement du GAJ des 6 agents à la BSU, ce qui l'aurait lui-même délesté d'une charge de gestion rendue moins lourde, et peut-être réorienté le profil de ses propres tâches de commandement.

A quoi une fin de non recevoir fut opposée, expliquée notamment par la volonté du chef de service de ne pas bousculer les habitudes à l'égard d'une situation héritée, jouant comme « droit acquis » parmi le personnel, au risque de provoquer d'inutiles réactions de crispation et d'hostilité. Nous avons cru comprendre, en recoupant les différentes informations disponibles, que cette incongruité a à voir avec une survivance liée à des modalités de travail enracinées dans cette CSP, entre « opérationnels de terrain » et « agents de bureau », avec une rente de situation intermédiaire : en effet, les horaires administratifs de la BSU (8h30-12h et 14h-18h30) apparaissent, dans cette circonscription, rarement dépassés. Autrement dit, les agents du GAJ se cantonneraient à une présence physique au service, vivant leur mission comme liée à une compétence « technique » consistant le plus souvent à opérer des convocations de nature judiciaire. Seul l'OPJ de permanence (1 par semaine) au GAJ serait contraint de bouger, en raison des constatations à effectuer sur le terrain (en cas par exemple d'un décès suspect ou d'un cambriolage important).

Or la rentabilité judiciaire du service se mesure, comme nous le verrons plus loin, au nombre d'IRAS (Infractions Révélées par l'Activité du Service ou « affaires d'initiative »). Il apparaît de ce point de vue que 92,5 % de la « contribution » à cet agrégat d'affaires en reviendrait aux seuls 5 agents de l'USP plutôt qu'aux 6 de la BSU.

Le GAJ, dénommé dans les grands services comme « le quart », est en principe commandé par un officier à part entière. Or, faute d'en disposer à la CSP de Coulommiers, où cette ressource est rare, on l'a baptisé différemment et il se trouve dépendre d'une unité d'appui dirigée par le chef de l'USP, bien qu'il se comporte comme

ce qu'il croit être le fonctionnement de la BSU. Mais, comme ses homologues de l'organigramme, les GSP et les BAC, le GAJ fonctionne en cyclique, en 3/3 (trois jours de travail, trois jours de repos). Or si le GAJ avait intégré la BSU, à cause de la déflation des effectifs, tous les agents se seraient retrouvés à devoir subir les mêmes horaires du régime hebdomadaire, avec obligation d'une présence le week-end au service, en lieu et place de l'astreinte actuelle. La déstabilisation eut été trop forte, et face à l'anticipation prudente d'une crispation à l'horizon dans le service, la suggestion en est jusqu'à présent restée lettre morte.

C'est donc assez artificiellement que le classement en heures présence d'agents dans des activités de voie publique a conduit au classement de Coulommiers parmi les meilleurs de la classe. Il est évident que si les 6 agents du GAJ avaient été comptabilisés dans les activités de police « administrative et judiciaire », le taux des IRAS s'en serait peut-être trouvé amélioré, mais pas celui des élucidations. Tel n'est apparemment pas le chemin pris dans cette circonscription où la recherche de la « paix sociale » à l'intérieur du commissariat s'en est jusqu'à présent plutôt bien accommodé. L'objectif du « *taux d'occupation de la voie publique par habitant* » reste donc assez flou, mais puisqu'il valorise la performance de la présente CSP, il n'y a pas de raisons d'accomplir de nouveaux excès de zèle, au nom de la pureté des instruments. Et c'est peut-être là ce qui départage les vues du chef et de son adjoint.

Une fois assimilée la logique de ces quelques contraintes globales, observons quels sont les tableaux de bord utiles et selon quel rythme intangible dans les transmissions ils doivent être remplis.

Retenons l'exemple de la brigade de sécurité routière (BSR) dont on peut mesurer l'activité sur le poste de sa contribution à l'effort d'amélioration de la *sécurité routière*. On sait que cette question est devenue un enjeu politique national de première importance depuis 2002, même si à Coulommiers, elle n'est certainement pas la priorité majeure des temps de travail consentis. Du reste, le nombre d'agents dédiés y est faible ; c'est la gendarmerie qui occupe le contrôle de l'espace des flux routiers du département.

La BSR est néanmoins tenue de fournir un *état journalier* des contrôles routiers effectués, doublé de deux autres tableaux : la *statistique hebdomadaire* récapitulative de la sécurité routière de la semaine échue, y compris les bilans du week-end, et le tableau récapitulatif des vitesses du SOP d'une part ; de l'autre, le bilan des contrôles sur le réseau ferré (service BEDC). A quoi s'ajoute la nécessité pour elle de produire un *état mensuel* des Accidents de Voie Publique Corporels et mortels du mois échu, le bilan des

infractions dans les transports d'autobus et de voie ferrée, les prévisions des lieux à sécuriser sur le réseau SNCF, les échéances d'opérations de sécurisation aux abords des établissements scolaires. S'y ajoutent également les données *d'un état trimestriel* des mises en fourrières, et des immobilisations de véhicules de transports de marchandises et de personnes. Mais encore, celles du bilan des AVP (accidents de voie publique) mettant en cause des véhicules de transports scolaires *tous les semestres* ; et enfin, en janvier de chaque exercice, un *bilan annuel* des infractions par communes et des mises en fourrières.

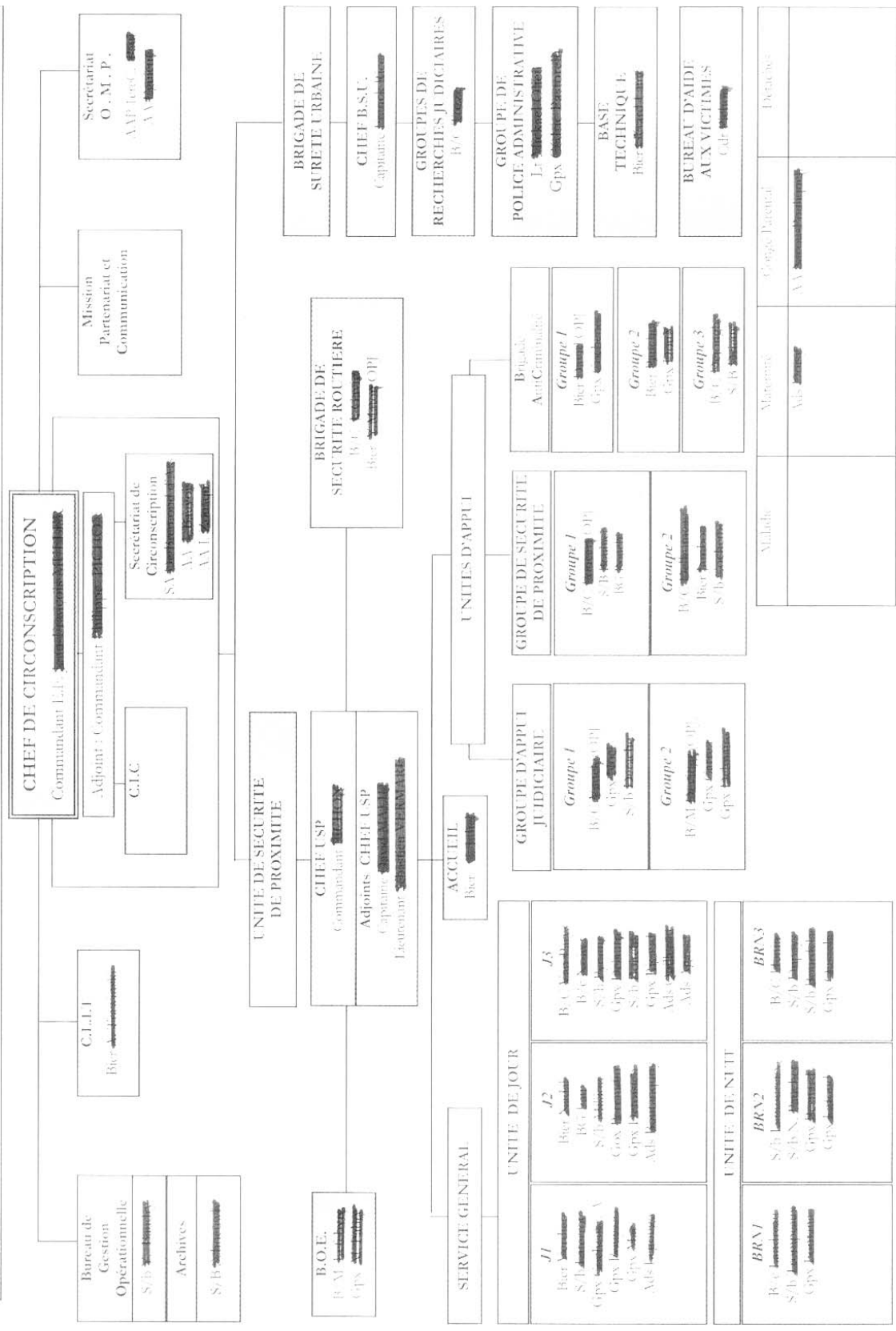
Voici un exemple parmi d'autres<sup>24</sup>, des nombreux tableaux de bord que les services sont chargés d'élaborer pour les différentes directions.

Pour une commodité de présentation d'autres résultats, nous adopterons la méthode suivante. On analysera d'abord chacun des tableaux de bord de la CSP de Coulommiers, que l'on contextualisera par rapport à ceux du district de Meaux dont Coulommiers fait partie. Puis, l'on comparera les trois districts entre eux. Nous le ferons, bien évidemment, dans la mesure de notre propre dépendance aux sources disponibles, étant néanmoins persuadé qu'elles offriront quelque intérêt dans la mesure où elles sont restées jusque là inédites et fort peu connues des journalistes, des sociologues, voire de la représentation parlementaire.

---

<sup>24</sup> Mentionnons que l'impératif d'établissement de deux nouveaux tableaux de bord sont « tombés » dans tous les services en début d'année 2008 : une injonction d'établir un bilan de l'activité « prostitutionnelle » locale sur l'ensemble de l'année 2007 (note de service DDSP77 du 30 janvier 2008) ; une obligation de remplir un nouveau tableau de bord des actes d'interpellations consécutifs à la prohibition de l'usage du tabac étendue à certains lieux affectés à des usages collectifs, suite au décret du 15 nov. 2006 (note de service DGPN-DCSP du 9 janvier 2008, déclinaison locale : note d'information du 15 février 2008)

# CIRCONSCRIPTION DE SECURITE PUBLIQUE DE COULOMMIERS



#### 4. Nouveaux regards sur la rentabilité de la sécurité publique

Les indicateurs d'efficacité en matière de *prévention* de la délinquance restent les parents pauvres de la nouvelle pensée gestionnaire policière en action. Ce n'est pas tant que des experts hors institution n'aient pas appris à en mesurer certaines dimensions (Cusson, 2002 ; Sansfaçon, 2005 ; Ocqueteau, 2007e ; Cusson, 2007, p. 403-436), ni que le gouvernement n'ait pas pris la mesure de ce nouveau besoin<sup>25</sup>. C'est plutôt à cause d'un constat inhibiteur maintes fois éprouvé, l'idée que les organisations policières y résisteraient, parce que leurs agents n'y croiraient tout simplement pas. Du reste, en dépit des politiques promouvant la co-construction de la sécurité (LOPS, 1995) et les dispositifs de diagnostic et d'évaluation (Ferret, Ocqueteau, 1998), on ne saurait pas vraiment mesurer l'efficacité des mesures prises avec d'autres partenaires en vue de « régler un problème » urbain récurrent, une thématique éprouvée connue sous le nom de *problem solving*. Et encore moins, de décider de la contribution de l'engagement du personnel policier sur l'impact de la modification du problème par le biais d'un collectif de responsables différemment situés dans l'espace institutionnel et social.

De fait, aucun management policier ne s'est, à notre connaissance, véritablement enhardi à mesurer l'impact de son action sur les lieux et/ou sur les gens (*space vs people*), dès lors que les gestionnaires concernés pourraient se voir amputés des rétributions par le biais d'une imputation de responsabilité collective<sup>26</sup>. Un tel mécanisme « dissuasif » ou « résistant » serait propre à détruire les fondements de la croyance selon laquelle la police aurait beau détenir un pouvoir de monopole sur les corps, elle n'aurait que peu de prise sur les situations et les espaces.

Arrêtons-nous un instant sur le contenu de la rhétorique du récent Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (CIPD, 2007). Ce comité, dont l'existence a précédé, et du même coup justifié, la promulgation de la loi du 5 mars 2007, s'est prononcé sur l'implication de la police et de la gendarmerie dans le domaine de la prévention de la délinquance en général, et des jeunes en particulier. Il a acté ceci : « *La police de proximité a été mise en œuvre à compter de 1999. Sa doctrine reposait sur cinq principes d'action : la territorialisation, le contact permanent avec la population, la*

---

<sup>25</sup> Par ex. décret 2006-52 du 17 janvier 2006 instituant un comité interministériel de prévention de la délinquance.

<sup>26</sup> Une monographie peut être considérée comme une heureuse exception en France (Terry, Bourguinat, 2005). Voir Ocqueteau, 2007c.



*polyvalence, la responsabilisation, un service rendu de qualité. Pour autant, une application trop uniforme sur l'ensemble du territoire a conduit à une multiplication d'implantations immobilières, à une diminution corrélative de la présence des policiers sur la voie publique, et à un déficit des missions d'investigation (...). Pour contrer ces effets pernicieux, il a été procédé à la suppression de 329 commissariats entre 2003 et 2006 (...). Le redéploiement général des effectifs s'est fait dans le sens d'une amélioration de la présence sur le terrain et de l'investigation (...). Parallèlement, il a été procédé à une augmentation des effectifs affectés en compagnies d'intervention ou en brigades anti-criminalité. Le renforcement des unités de voie publique s'est effectué en lien avec la main courante informatisée, et les forces mobiles interviennent désormais en mission de sécurisation, en appui des circonscriptions de sécurité publique » (p. 39-40).*

Voilà donc ce que l'on doit penser officiellement de la prévention policière aujourd'hui... par le biais de la nouvelle « sécurité de proximité ». Il s'agit bel et bien de « rassurer » et de « dissuader » par un meilleur redéploiement ostensible de la force sur le terrain pour apporter de « l'efficacité » préventive !

Pour le reste, les agents de police, quel que soit le degré de proximité et d'investissement personnel auprès de leurs « publics », apprennent progressivement à décompter leurs initiatives, indépendamment des impacts. Ils y sont aidés par un management soucieux de mieux faire ressortir la contribution des ressources humaines sur des moments particuliers ou des situations conjoncturelles de la vulnérabilité urbaine. Peu importe alors l'impact : le but, pour le service public de sécurité est surtout de savoir opposer ou rendre des comptes, non seulement aux acteurs de la machine, mais aussi à des « partenaires », scolaires, transporteurs, bailleurs, voire désormais aux « plaignants tout venant ».

Dans le domaine des actions de prévention les plus *informelles* aux plus *formelles*, on voit comment se bricolent des tableaux de bord relatifs à des actions de pédagogie et de communication auprès des publics spécifiques, tels les publics de l'Education nationale (4.1). Mais aussi comment la tenue classique du registre des « mains courantes » locales tend progressivement à se normaliser (rationalisation et homogénéisation), à mesure que l'outil devient, dix ans après les premiers essais de son informatisation (Akrih, Méadel, 1996), une ressource de gestion renseignant le centre sur l'évolution de la température des diverses nuisances urbaines (4.2). On en voit également certaines traductions à travers de nouveaux objectifs de rentabilité *dissuasive* pour une police mieux visible dans la rue, dans l'émergence d'un nouvel outil : le PVRD (4.3). Bien plus valorisées et valorisantes

apparaissent également les actions diurnes et nocturnes des Brigades anti-criminalité (4.4), ainsi que les actions de lutte contre les Violences Urbaines (4.5). On fera enfin toute leur place aux actions « judiciaires » de la police, saisies par la mécanique historiquement rôdée de sa contribution aux affaires constatées et élucidées de crimes et délits par la voie classique de l'outil Index 4001 de la DCSP issu du fichier STIC-FCE, dont les usages sont de plus en plus rationalisés par l'OND (4.6).

#### **4.1 Un exemple de rationalisation d'une action de prévention en partenariat<sup>27</sup>**

Toute police publique locale qui cherche à mieux s'ancrer dans son territoire urbain de destination, c'est-à-dire soucieuse de mieux répondre aux attentes des défis spécifiques à son environnement, se trouve, en France, dans une position très inconfortable. Les réformes venues d'en haut, qui se sont essayées autoritairement à changer les règles du jeu du fonctionnement de la sécurité publique, telle la réforme dite de « police de proximité » (1998-2002) ont largement échoué pour des raisons désormais mieux connues (Ocqueteau, 2006, chap. 7-9 ; Roché, 2005). Il en est pourtant resté quelque chose. Et notamment cette idée que la sécurité n'était plus une prérogative monopolisée, mais bel et bien « coproduite » avec de nouveaux acteurs dans la composante *préventive* de l'action de police.

Les Contrats locaux de sécurité (CLS), institués en 1998 censés asseoir sur du solide la réforme nationale de la police de proximité, n'ont pas disparu de notre horizon après l'échec de cette dernière, loin s'en faut. Ils furent en effet réactivés en juillet 2002 dans une nouvelle architecture générale visant la rationalisation des institutions de la sécurité intérieure. Un décret du 17 juillet 2002 institutionnalisa l'articulation des anciens CCDP avec les CLS, via la création des CLSPD. Cette architecture formelle a bien entendu des conséquences sur le travail préventif de la police urbaine, comme on va le voir. Mais il faut comprendre qu'à l'air du « tournant néo-libéral » qui affecte jusqu'à la gouvernance du *policing* urbain, les polices de la ville qui se cherchent encore et se chercheront sans doute longtemps une légitimité spécifique, tournent toutes, au moins en France autour de deux considérations majeures parfois antinomiques parfois

---

<sup>27</sup> D'autres démarches peuvent être mises en avant, quoique ne relevant pas du partenariat *stricto sensu* : l'accueil du public, par exemple, et la nouvelle priorité déclinée à travers une « démarche qualité » (Circulaire ministérielle du 3 juillet 2006, note de service 26/2007 du chef de la CSP de Coulommiers). En ce qui concerne la définition d'une doctrine de l'accueil opérationnel des victimes et du public censé garantir une réponse lisible et homogène, on trouve l'indicateur : « respect du temps d'attente (30 secondes au maximum pour l'accueil téléphonique, 30 minutes au maximum pour la réception au poste) », la « mise en œuvre d'un cahier des doléances à l'accueil », la « mise en place d'un site informatique au plan de la CSP dédié à cet accueil », etc.

complémentaires : il s'agit, d'une part, de valoriser la compétence politique du maire en matière de coproduction de sécurité, au risque de la démagogie électorale (Ferret, Mouhanna, 2005), à la condition que les rapports avec les chefs de circonscription veuillent bien jouer le jeu ; et de l'autre, de chercher peu ou prou une finalité utile et évaluable aux trois démarches pragmatiques possibles de la prévention : « réparer les vitres cassées, acheter la paix sociale ou investir dans le capital social » (Oblet, 2008).

Un CLS ou un CLSPD symbolise aujourd'hui l'existence d'un problème d'insécurité demandant une réponse spécifiquement coordonnée au sein de la CSP où il a été signé. En Seine et Marne, 20 contrats locaux de sécurité furent signés sous la période des années 1990, dont 16 en zone police, 2 en zone gendarmerie et 1 en zone mixte (agglomération nouvelle de Sénart, le 31 janvier 2001), et 1 spécifique aux transports en commun départemental (25 juin 2001). Remarquons que les CSP de Coulommiers (le 29 juin 1998) et de Provins (signé le 2 décembre 1998) furent les premières à s'engager à l'époque ; sans doute, chez elles, le diagnostic préalable avait-il été aisé à établir.

On sait que ces CLS appuyés sur la réforme de la police de proximité (initiés par le gouvernement Jospin) firent long feu. On inventa alors la nouvelle formule des CLSPD. 17 CLSPD existent en Seine et Marne, d'après un décompte effectué en mai 2005 : 14 d'entre eux concernant les zones police et 3 la zone gendarmerie. Quant à la CSP de Coulommiers, elle fait partie d'un CLSPDI (intercommunal – une communauté de communes de la Brie). Il n'est guère envisagé, pour les petites circonscriptions non signataires, que des opérations de partenariat ponctuelles. Telle cette première rencontre organisée en Seine et Marne par la DDSP avec l'Education Nationale, le 18 janvier 2008<sup>28</sup>, afin de tirer un bilan sur le souhait d'un renforcement du partenariat opérationnel, une meilleure capacité à cerner les procédures, moyens et contraintes de chaque institution, et aider les partenaires de l'EN à mettre en place des techniques de gestion de crise au sein des établissements scolaires. L'EN s'y était préparée de son côté, dès le 19 décembre, en organisant le cadre de travail de trois groupes mixtes censés plancher sur des études de cas mettant en scène trois thématiques : « les violences liées aux insultes, agressions et rackets » ; « les trafics de stupéfiants » ; « le *happy slapping* ». Le chef de circonscription de Coulommiers représenta la police dans le 1<sup>er</sup> groupe d'analyse dédié

---

<sup>28</sup> Note de service 141-07 du DDSP aux chefs de districts et de circonscriptions datée du 14 janvier 2008 sur la réunion partenariale EN/PN.

aux violences avec le proviseur d'un lycée de Coulommiers et le principal d'un collège avoisinant, le district Education Nationale couvrant lui-même 3 lycées et 9 collèges.

Ainsi se font les apprentissages et échanges de vues et de savoir-faire entre interlocuteurs fonctionnaires que jusqu'à une date encore récente, tout opposait !... On observera que le chef de la circonscription monte seul au créneau en ces occasions prestigieuses là. Il se forme et se frotte certes à la « problématique » du partenaire, comme on le dit parfois. Il fait surtout office de représentation et ne saurait déléguer cette fonction qui sied à son rang.

#### **4.2. Des mains courantes policières en voie de rationalisation bureaucratique**

Comme partout ailleurs, la CSP de Coulommiers sait 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<sup>e</sup> République (Miquel, 1998) ressentir les températures et fièvres journalières de toutes les villes « policées », qu'elles fussent capitale ou petit bourg perdu au milieu de la Brie laitière !... Une chose a bien changé, en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle : la capacité qu'ont éprouvé les directions policières de se saisir et de capturer le contenu des mains courantes locales pour les rationaliser afin de produire de nouvelles sources de connaissances sur les désordres, frémissements et doléances « infra judiciaires » ou « extra pénales » des populations, s'adressant de plus en plus souvent aux services de police. L'on a alors 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 : cette idée, notamment, que les administrations policières seraient désormais beaucoup plus en phase avec les « besoins » réels des vrais gens, 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. On met probablement là le doigt sur quelque chose de l'enjeu du syntagme politiquement si valorisé et sociologiquement si vide de sens que celui de « proximité ».

Les mains courantes locales ayant historiquement précédé leur rationalisation par leur informatisation, à Coulommiers comme ailleurs, 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 fonctionnaires y répondent, même si l'objectif affiché obéit de plus en plus à des stratégies de « communications » externes. Regardons d'abord le produit national de la MCI, au moment où les directions centrales ont été en mesure, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005,

d'en obtenir des résultats standardisés sur l'ensemble du territoire (4.1.2.). Et regardons ce qui se passe à Coulommiers, sur la nomenclature de laquelle on s'est calé, pour observer ce que l'on en a tiré (4.1.4).

#### **4.2.1. Les contenus des signalements d'usagers à l'échelon national**

A force de tâtonnements, la DGPN et la 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 de ces actes déclaratifs de 11,3% de 2005 à 2006, que l'on peut interpréter comme la marque d'une politique d'incitation qui porte ses fruits<sup>29</sup>. 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 31679, soit +36,7%), suivie par la catégorie dite « *perturbateurs indésirables* » (valeur absolue 2006 = 28449 déclarations, soit + 27%), et par celle dite « *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, mais aussi la croyance selon laquelle la police devrait y faire quelque chose, y apporter une réponse, sans doute mieux policer l'apparence.

Sur le chapitre des différends, il convient de noter 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

---

<sup>29</sup> In A. Bauer (dir.) (2007), *Les signalements des usagers dans la main courante informatisée en 2006*, fiche thématique n° 24, p. 376-379.

(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].

#### **4.2.2. Signalements d'usagers et usages internes à la CSP de Coulommiers**

Un pointage détaillé de la structure des résultats de la MCI a été établi en interne à la CSP de Coulommiers en septembre 2007<sup>30</sup>. S'agissant de l'enjeu des « déclarations des usagers », comme le dit la note, le relevé par grandes rubriques nationales, par ordre de grandeur décroissants, donne les résultats suivants : 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.

Il vaut de noter que 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* ».

Un sociologue ou un historien qui se serait arrêté sur la main courante de Coulommiers, sans disposer du commentaire, se seraient dit : on soupçonne la rubrique des appels fantaisistes de constituer une « catégorie fourre tout », puisqu'il est beaucoup plus facile d'imputer à des appels de citoyens laissés sans suite -à cause de leur caractère difficilement évaluable par l'agent de réception-, leur caractère « fantaisiste », sans que personne ne puisse en contrôler véritablement la teneur. Ce n'est pas l'explication soupçonneuse qu'en tire le chef de service qui estime être en présence d'un phénomène de défusse dans la rotation du personnel de service. Il a sans doute de bonnes raisons, voire de « meilleures raisons » (que le sociologue ou l'historien) de fonder son appréciation ainsi qu'il le fait. Au demeurant, les explications ne sont pas antinomiques. Mais on peut une fois encore tirer deux conséquences à ce « point de détail » : aucun des deux analystes ne parvient à la conclusion qu'il y a phénomène de triche sur le nombre de faits enregistrés (pas de falsification de chiffres). Les deux convergent pour aboutir à la

---

<sup>30</sup> Note interne du commandant de police adjoint au chef de la CSP, 13 septembre 2007 (source CSP Coulommiers). Données collationnées sur les huit premiers mois de l'année.

conclusion que, quelles que soient les explications, le public qui appelle ne reçoit pas une réponse correcte de la part des agents qui les réceptionnent. Le public est en droit de se dire « mais que fait la police », et celui de Coulommiers ne peut pas décemment imaginer que 14,2% de tous les appels reçus au commissariat de Coulommiers seraient le fait de « petits farceurs » !

Le n° 2 de la CSP de Coulommiers apporte une touche de quasi socio historien à l'explication d'un phénomène quantifié que lui a révélé la lecture attentive de « ses chiffres ». Il a d'abord pu calculer, avec l'outil disponible, que le temps moyen du traitement des interventions était chez lui de 36 minutes alors que la moyenne nationale était de 34. Il tend à minimiser le différentiel, sans que l'on comprenne bien s'il s'agirait là d'une stratégie défensive ou offensive. Mais surtout, il explique par ailleurs quelque chose à comprendre des mœurs locales : *« A Coulommiers, 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 »*. Enfin, il apporte deux éléments de nature organisationnelle destinés à faire la preuve des capacités d'adaptation de son service aux innovations managériales. Il a bien évidemment le souci de mettre en exergue les effets de sa propre implication au bon souvenir de son supérieur hiérarchique qui doit le noter de temps à autre, mais surtout il mobilise pour lui des arguments « stratégiques ». Car celui-ci aura à justifier du fonctionnement de son service à la DDSF, via les outils que les directions ont mis à la disposition de toutes les CSP : *« La comparaison des résultats de Coulommiers 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 Coulommiers 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 face à la rubrique « crimes et délits », c'est-à-dire « l'activité judiciaire » du service, qui lui semble

un peu trop criante et faire problème, voici comment il argumente. On se souvient que les deux sources (MCI et état 4001) peuvent certes se recouper à l'occasion. Il ne faudrait tout de même pas que, dans les faits, elles en viennent à être considérées comme des sources d'information exclusives ou complémentaires, car le Parquet pourrait le reprocher à la CSP. Pour pouvoir s'en corriger, autant donc que le défaut constaté soit touché du doigt : « *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*<sup>31</sup> : 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 ».

#### **4.3. Le dispositif PVRD : être là où il faut au moment opportun et le temps nécessaire afin d'être efficace**

En octobre 2007, le DDSF-77 adresse à ses 17 chefs de CSP une note de service<sup>32</sup>, 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 main courante est censée répertorier les PVRD où seront décomptées les heures fonctionnaires dédiés (...) Un bilan d'activité qui devra être établi chaque mois, doit 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)<sup>33</sup> du chef de la circonscription de Coulommiers traduit en ces termes, pour ses agents, les trois objectifs des PVRD : *affirmer la présence visible et dissuasive des patrouilles et effectifs sur le*

---

<sup>31</sup> C'est F. Ocqueteau qui souligne. On retrouve là une préoccupation « légaliste » et correctement informée de la mécanique des anticipations policières à l'égard du Parquet chez le chef de service adjoint, tel qu'on l'avait déjà observée dans ses mémoires (Pichon, *Journal d'un flic*, Flammarion, 2007, chapitre 4, p. 48-60). Voir notre recension de l'ouvrage, Quand un policier s'ouvre aux sciences humaines et ouvre sa porte aux sciences sociales, <http://Champpenal.revues.org/document668.html>

<sup>32</sup> 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 ».

<sup>33</sup> Lire : en novembre 2007, 41<sup>e</sup> note de service rédigée par le commandant fonctionnel de la CSP de Coulommiers.



*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 même 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 Boissy-le-Châtel, 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 Coulommiers 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 ? Nous avons la chance, grâce au zèle de cette circonscription, de pouvoir fournir un enseignement à ce sujet. Une chance, en effet, puisque c'est, à ce jour, la seule des 17 qui ait fait remonter des chiffres complets au sein du tableau normalisé dès la fin du mois de janvier 2008 :

**Tableau 5 – Efficience du dispositif PVRD à Coulommiers**

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 Coulommiers*

A Coulommiers, les nouveaux PVRD ont donc 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 sans nul doute 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 Coulommiers 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 : « *A compter de ce jour, remettons un imprimé à remplir aux intervenants pour les sensibiliser aux interpellations* ». On a beau essayer d'imaginer comment des agents postés à pied sur des points chauds pourraient procéder à des interpellations..., nous n'y parvenons pas ; en revanche, de serrer des mains aux commerçants et aux ados adeptes de skate qui s'approcheraient, on le conçoit au mieux, nous souvenant du travail d'approche initié par la doctrine pol-prox. Par le biais de l'injonction d'implication ensuite, adressée par le chef de circonscription en ces termes : « *à chacun de s'impliquer pour que ce nouveau dispositif fonctionne de façon pertinente et efficace* ». On soupçonne à la vue du document qu'il s'est senti quelque peu marri de devoir annoncer une si faible rentabilité du nouveau dispositif ; il a demandé à son second de faire preuve d'imagination : « *Peux-tu revoir la pertinence des implantations PVRD, et me suggérer d'éventuelles modifications, y compris pour les jours et les horaires ?* »... Et l'on voudrait faire croire, après cela, que les concepteurs de la nouvelle « sécurité de proximité » censée mieux lutter contre une « délinquance de proximité » avec de nouveaux indicateurs idoines, n'aurait pas l'imagination assez fertile pour ne savoir susciter d'indicateurs de mesure de « la prévention policière ! »... Allons donc.

#### **4.4. Ce que révèle l'activité des Brigades Anti Criminalité**

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

##### **4.4.1. Indicateurs de « rentabilité » de la BAC de Coulommiers**

Une brigade anti-criminalité peut remplir de multiples missions. Dès lors que l'on veut traduire ces missions en chiffres, les trois grands types d'indicateurs agrégés que l'on l'administration a cru devoir retenir, pour très différents qu'ils soient, ont au moins ceci de commun : ils concernent des activités proactives, autrement dit des affaires d'initiative : les chasseurs de VA (véhicules automobiles volés), de PR (personnes recherchées), ou FD (flagrants délits) « cherchent » et « trouvent » en fonction des éléments dont ils disposent. Quand le nombre des agents composant une BAC sont stables (en l'occurrence, ils sont au nombre de **six**, effectif moyen, à Coulommiers 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 la BAC de Coulommiers, 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 6 - 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	<b>11</b>
2007	3	3	1	0	1	0	1	0	2	0	0	0	<b>11</b>
													=

Source : CSP Coulommiers

On notera en second lieu, sur les 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 » par une l'émission d'une fiche FPR visant des exécutions de jugements qu'en 2006 (15 au lieu de 8). Mais attention, il suffit qu'elle concentre son attention sur des personnes suspectes, opère un contrôle d'identité, consulte le fichier X 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 7 - 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	<b>8</b>
2007	3	3	1	0	0	2	1	2	1	0	0	2	<b>15</b>
													<b>+87,5%</b>

Source : CSP Coulommiers

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. A Coulommiers 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. Lorient 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 Coulommiers « 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 dans un « genre » pénal

quelconque : des contraventions, des délits routiers, des délits de fuite ou refus d’obtempérer, ainsi donc des actes proactifs ou réactifs de la police locale insusceptibles d’entrer dans les agrégats de l’OND. Lesdits flagrants délits sont donc des catégories indigènes qui attestent simplement de l’idée que la BAC a « fait » quelque chose, une action face au comportement suspect de n’importe quel quidam observé, pris sur le vif.

**Tableau 8 - 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	<b>193</b>
2007	17	17	22	24	17	17	15	19	18	20	15	20	<b>221</b>
													<b>+14,5%</b>

Source : CSP Coulommiers

Quittons la saisie du flux de ces chiffres au niveau de la CSP de Coulommiers, et observons maintenant ce qu’il résulte de leur appariement avec les autres districts du département.

#### **4.4.2. Sur la performance générale des BAC du district de Meaux**

Le commissariat de Coulommiers fait partie du district de Meaux qui dispose de quatre commissariats (*Meaux, Coulommiers, Villeparisis et Mitry-Mory*). Villeparisis n’étant pas (encore ?) doté d’une BAC, 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, et d’autant moins quand il est précisé que la BAC de Mitry-Mory 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 ses scores sur les trois postes a fortement augmenté. Incontestablement, les 9 agents de la BAC de *Mitry-Mory* 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 57,14 % 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 tirées par le cheveux. 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 *Meaux*, qui possède depuis plus longtemps sa propre BAC dont l'effectif moyen a augmenté d'une année sur l'autre 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 il est cependant effectué par souci d'une normalisation départementale : le ratio annuel de la performance générale de la BAC de Meaux a chuté et est même passé « dans le rouge » : 43,4 en 2007 au lieu de 49,6 en 2006 avec, précisons-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 Meaux 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 ! 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 du mauvais esprit que d'imaginer un calcul pareil parmi les « demandeurs du besoin de BAC »...

#### ***4.4.3. Sur la performance générale des BAC de la DDSP de Seine et Marne***

Maintenant que la logique de calcul de la performance des BAC est expliquée au sein d'un district, il nous est loisible de nous identifier au DDSP et, confortablement assis dans un fauteuil de cuir à Melun, de nous livrer à l'exercice de comparaison des trois districts qui composent cette DDSP.

Le *district de Melun* 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 *Moret sur Loing* en août 2007)<sup>34</sup>, 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%,

---

<sup>34</sup> 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 Moret sur Loing, puis en calculant des ratios sur l'ensemble des 8 CSP disposant d'un poste de police.

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, *Dammarié les Lys* augmente son ratio annuel de 2,2 points (pour un effectif constant de 6 agents), *Fontainebleau* de 3,5 points (pour un effectif constant de 6 agents), *Moissy-Cramayel* de 2,8 points (pour un effectif constant de 12 agents), *Montereau* de 2,2 pour un effectif moyen en léger déclin (de 9 à 8 agents), *Nemours* restant très constant (+ 0,4) avec ses 5 agents.

Melun et Provins ont suffi, à eux seuls, à faire basculer le district entier « dans le rouge ». A *Melun*, 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). A *Provins*, en revanche, la performance globale de la BAC (à effectif stable =6) a également chuté de 10,3 points, mais à la différence de Melun, 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 Provins, est sans doute d'y voir plutôt 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 Melun qu'à Provins, qui auraient pu plus massivement se réfugier 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 charitable dont nous pouvons faire état...

Auquel cas, il conviendrait pour le DDSF, dans son fauteuil, de se reposer à nouveaux frais la question de l'apparente contre-performance respective des BAC au sein de ces deux villes.

Notre DDSF éprouvera beaucoup plus de satisfaction, au vu de la performance globale du *district de Torcy*, car la progression du score général des BAC des 5 villes 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 villes concernées, il appréciera surtout la progression globale de la BAC de *Noisiel* qui a amélioré son score de 9,6 points en dépit d'une diminution 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 *Pontault-Combault* (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 stagne et ses réussites sur les VA ont diminué (-28,5%) ; en revanche, elle a compensé cette contre performance par une meilleure réussite sur les PR (+ 46,6%).

C'est la BAC de *Chessy* 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%), ce qui nous invitera à une petite méditation finale. Les BAC de *Chelles* (12 agents constants) et de *Lagny* (passés de 11 à 10 agents) peuvent être comparées, elles ne se feront pas 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 *Chelles* a surtout obtenu de bons résultats sur les PR (+100%) et *Lagny* sur les VA (+87,5%).

Au vu du district de *Torcy*, essayons de formuler une conclusion plus assurée, puisqu'il est le seul qui ne soit pas parasité par des considérations de « créations » de BAC en cours de période : les 5 CSP de ce district en sont toutes dotées ; elles y furent créées avant l'année 2006 avec des effectifs moyens restés à peu près constants, ce qui neutralise les variations liées au ratio homme/produit de chasse individuel. Tout se passe alors comme si ces BAC ne pouvaient pas être composées de fonctionnaires aux activités de chasse polyvalentes, au point de ramener autant de pourcentages d'affaires dissemblables. Tout se passe comme si une « performance » quelconque s'extrémisant par rapport à un profil général, ne pouvait être imputable qu'à un ou deux postes maximum, 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 renseignés...

De mémoire de fonctionnaires locaux, aucune BAC n'a jamais été dissoute dans le département. Pourtant, on voit des rentabilités faibles, deux ans après la création de certaines d'entre elles. On ne semble pouvoir se dédire après en avoir demandé la création.

Voilà une illustration éclatante de politiques de performances qui ne sauraient aller jusqu'au bout des conséquences pratiques que l'on pourrait tirer de certains chiffres, des chiffres qui diraient que la rentabilité attendue n'ayant pas été rendez-vous, il conviendrait

de supprimer la BAC et de reverser les agents qui la composaient dans des missions différentes, par exemple !...

#### **4.5. Sur le front des Violences Urbaines signalées en Seine et Marne**

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, 2007g) 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 *Bureau national de coordination de la 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<sup>35</sup>.

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 Karscher, 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 **5656** en 2006 (DGPN in Bauer, 2007, p. 135-144).

La France avait-elle été mise à feu et à sang en 2006 ?... Hypothèse 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 détonnant, et fort mal maîtrisé des deux sources policières mobilisées aux statuts parfaitement dissemblables pour l'alimenter. Vu, en effet, 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, après la crise de l'automne qui obligea à provoquer un état de siège, 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 (MCI)* (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

---

<sup>35</sup> ... 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.

qualifiés (STIC-FCE) ressort de toute façon d'une joyeuse cuisine. Mais sur le plan bureaucratique, a-t-on 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 au bon peuple ? On aurait pu décider, en effet, de ne se baser que sur le dénombrement des faits renseignés par la seule MCI dans 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 trancha ceci : il suffit de sommer les deux sources dans la totalisation des faits enregistrés en espérant que le bon peuple ne s'apercevra pas trop que les deux sources puissent éventuellement se recouvrir l'une l'autre, à quoi l'on pourrait toujours objecter que, de toute façon si tel était le cas, ce ne pourrait l'être que marginalement.

Nous allons pouvoir maintenant observer les effets empiriques produits par cette nouvelle source, à travers les directives diligentées au plan local.

#### ***4.5.1. Violences Urbaines saisies par la CSP de Coulommiers***

La situation de la CSP de Coulommiers, au regard des items de l'indicateur INVU<sup>36</sup> créé à la DCSP a été encodée, sur les deux dernières années de référence, de la façon suivante :

**Tableau 9 - Evolution mensuelle du nombre d'incendies de véhicules signalés et constatés à Coulommiers**

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	<b>28</b>
2007	3	3	2	3	<b>17</b>	4	6	2	0	2	1	3	<b>46</b>
													<b>64,3%</b>

Source : CSP Coulommiers

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

A Coulommiers, le commandant fonctionnel de la CSP, puis son chef du district de Meaux, 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 Coulommiers, car il se trouve que les 17 départs de flammes du mois de mai n'ont en rien concerné Coulommiers, mais une petite commune circonvoisine : Boissy le Châtel, pour des raisons d'ailleurs rapidement élucidées et parfaitement insignifiantes. Malgré tout, à Coulommiers, les incendies de voiture ont *fait un bond spectaculaire* de 64,3%

<sup>36</sup> Un autre index a fait, à Coulommiers, l'objet d'attention particulière : les destructions, dégradations et détériorations de bien d'autrui. Cf. note n°37/2006 du 25 septembre 2006, CSP Coulommiers

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 personnages constateront que 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 commune de Boissy le Châtel, décidément, il s'en passe de belles là bas, l'insécurité y 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 leur aura paru beaucoup moins préoccupante puisqu'ils ont stagné (7 faits).

A la CSP de Coulommiers, 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 ladite CSP d'alerte susceptible d'être renseignée par le RESCOM, car cette « source » est 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 Coulommiers (de 3 à 2 faits). Celle qui concerne *l'occupation (abusives) 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 inexistantes pour la police locale et les *rodéos automobiles* (INVU9) un apparent folklore : 1 fait enregistré chaque année.

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 Coulommiers ? Cette ville serait-elle devenue dangereuse ? Après tout, à Coulommiers, 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, la situation se détériore progressivement à Coulommiers ! Le fromage n'y coule plus avec autant d'assurance que par le passé ! A moins que la volonté d'affiner le suivi bureaucratique de la saisie des procédures par un apprentissage progressif visant à mieux alimenter ce nouvel outil, ait provoqué une irrésistible compulsion à boucher des trous, comme si l'on avait voulu lisser un gruyère de Coulommiers.

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 enfin, 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, de la nécessité de sortir du confinement local. La bonne méthode est alors de mettre en parallèle la « productivité » de la CSP de Coulommiers sur le front du signalement des VU, avec celle des circonscriptions de sécurité voisines, selon un raisonnement analogue aux précédents.

#### **4.5.2. Les VU du district de Meaux et des autres districts de Seine et Marne**

Comment le DDSP de Seine et Marne évalue-t-il 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 Melun, et de quitter son poste avec les honneurs ?

Il va d'abord constater avec beaucoup de satisfaction que le nombre des « VU » saisis par l'INVU a chuté en Seine et Marne, passant de 3147 à 2940 faits, c'est-à-dire en dessous de *la barre fatidique des 3000*, comme on dirait au journal de 20 heures, ou mieux encore, en manchette du Pays Briard ! 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 2555 à 2444) 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 aussi 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 (1009 passés à 1040). S'agissant des items à la hausse, bref des objets de préoccupation pour les services comme pour le directeur départemental, les 17 CSP de Seine et Marne 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 10 - Evolution des items de l'INVU de Coulommiers par rapport aux districts et à la DDSP**

INVU	Années	Coulommiers	Villeparisis	Mitry Mory	Meaux	Total district Meaux	Total district Melun	Total district Torcy	Total DDSP
INVU1	2006	28	30	33	149	240	493	<b>276</b>	<b>1009</b>
	2007	46	25	56	96	223	479	<b>338</b>	<b>1040</b>
INVU2	2006	7	4	3	26	40	135	<b>37</b>	212
	2007	7	2	4	8	21	100	<b>47</b>	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	<b>34</b>
	2007	0	2	1	13	16	16	5	<b>37</b>
INVU7	2006	8	13	4	18	43	110	48	<b>201</b>
	2007	6	17	5	16	44	166	44	<b>254</b>
INVU8	2006	0	0	2	0	2	36	<b>8</b>	<b>46</b>
	2007	0	0	0	0	0	37	<b>59</b>	<b>96</b>
INVU9	2006	1	1	3	10	15	35	<b>40</b>	<b>90</b>
	2007	1	4	3	5	13	39	<b>45</b>	<b>97</b>
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	<b>8</b>	<b>46</b>
	2007	0	0	0	0	0	37	<b>59</b>	<b>96</b>
TOTAL*	2006	73	71	72	359	575	1729	863	<b>3167</b>
	2007	125	95	90	248	558	1540	842	<b>2940</b>

\*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 Seine-et-Marne

La comparaison des trois districts est très instructive à ce sujet : en effet, le district de Torcy 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.

#### ***4.5.3. Sur le profil des délinquances locales et importées en Seine et Marne***

Voici ce à quoi peuvent s'amuser un amateur géographe ou un journaliste, quand ils se piquent de « faire quelque chose » avec des données brutes de criminalité restées inexploitées : premièrement, comparer des « masses » de faits, districts par districts, pour objectiver une pression écologique différentielle. Deuxièmement, de manière plus raffinée, construire un indicateur d'importation de délinquance ou de flux de délinquance pour donner à en voir, troisièmement, certaines manifestations.

##### ***4.5.3.1. Délinquance à la CSP de Coulommiers, dans son district et dans son département***

Coulommiers 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 Provins et de Moret sur Loing, dépendant toutes deux du district de Melun).

A l'inverse, c'est la CSP de la ville de Melun (du district du même nom), préfecture du département, qui draine le score des crimes et des délits le plus important, suivi par les villes de Noisiel et de Pontault-Combault (appartenant au district de Torcy).

Le district de Meaux constate et/ou élucide annuellement 13500 faits, soit le tiers de ce que constatent de façon à peu près équivalente les deux autres districts de Melun (avec ses 8 CSP) et de Torcy (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, les situations sont très contrastées. Le poids statistique de la délinquance est le plus hétérogène dans le district de Melun, puisque la CSP de Melun draine à elle seule un tiers du total (10 700 faits sur 31 200). Celle de Provins l'irrigue dans une proportion d'un trentième (1400 faits), tandis que Moissy-Cramayel (6000) contribue pour un cinquième. Il est en revanche beaucoup plus homogène dans le district de Torcy (qui n'est pas une CSP), puisque la contribution « criminogène » annuelle des 5 CSP y est à peu près équilibrée : on y constate et élucide tendanciellement beaucoup plus de crimes et de délits dans chacune d'entre elles, mais leur saisie s'y répartit beaucoup plus harmonieusement qu'au sein du district de Melun. Le district de Meaux, le plus petit en taille des trois districts propose une répartition moyenne : Meaux, la plus grosse ville, y enregistre à elle seule presque la moitié des crimes et délits (44,7%), Villeparisis, un peu plus d'un cinquième et Mitry-Mory un peu moins, Coulommiers, un septième.

**Tableau 11 - Crimes et délits constatés/élucidés imputables à des auteurs hors des circo et hors DDSP (année 2006)**

<i>C.S.P et districts</i>	<i>Nb global crimes et délits</i>	<i>D'autres circo du Dpt 77</i>	<i>Part imputable (%)</i>	<i>Hors des circo du Dpt 77</i>	<i>Part imputable (%)</i>	<i>Taux de dépossession relative (%)</i>
Melun	10 697	498	4,6	691	6,4	11,1
Dammarie les Lys	3 279	301	9,1	174	5,3	14,4
Fontainebleau	3 326	333	10,0	321	9,6	19,6
Moissy-Cramayel	5 941	377	6,3	533	9,0	15,3
Montereau	2 454	121	4,9	124	5,0	9,9
Moret s/ Loing	1 676	130	7,7	77	4,6	12,3
Nemours	2 343	167	7,1	155	6,6	13,7
Provins	1 493	83	5,5	69	4,6	10,1
<b>= District MELUN</b>	<b>31 209</b>	<b>2 010</b>	<b>6,4</b>	<b>2 144</b>	<b>6,9</b>	<b>13,3</b>
Meaux	6 062	256	4,2	313	5,1	9,3
Coulommiers	1 913	150	7,8	140	7,3	15,1
Villeparisis	3 001	174	5,8	390	13,0	18,8
Mitry-Mory	2 581	254	9,8	266	10,3	20,1
<b>= District MEAUX</b>	<b>13 557</b>	<b>834</b>	<b>5,3</b>	<b>1 109</b>	<b>8,1</b>	<b>14,3</b>
Noisiel	7 506	296	3,9	846	11,3	15,2
Lagny s/ Marne	5 620	547	9,7	591	10,5	20,2
Chessy	6 021	262	4,3	333	5,5	9,8
Chelles	5 131	402	7,8	666	13,0	20,8
Pontault-Combault	6 795	377	5,5	843	12,4	17,9
<b>= District TORCY</b>	<b>31 073</b>	<b>1 884</b>	<b>6,0</b>	<b>3 279</b>	<b>10,6</b>	<b>16,6</b>
<i>Sûreté Départementale*</i>	768 (1,0%)	324 (6,4%)		444 (6,4%)		
<b>= TOTAL Dpt 77</b>	<b>76 607</b>	<b>5 052</b>		<b>6 976</b>		

(\*) 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 Seine-et-Marne

#### **4.5.3.2. Construction d'un indice de « dépossession relative » comme impact d'une délinquance de flux**

Le « *taux de dépossession relative* » d'une CSP est un concept inventé par nos soins pour les besoins d'une première analyse des flux de délinquance constatée et élucidée par rapport à la connaissance policière du lieu de résidence des auteurs identifiés : ou bien ces auteurs appartiennent à la zone urbaine couverte par la CSP, ou bien ils habitent ailleurs (dans une zone de gendarmerie, dans une autre ville du département ou hors du département). Le taux se calcule donc en sommant le nombre des affaires hors CSP dans le département et hors CSP hors département, divisés par le nombre des crimes et délits de la CSP étudiée, multiplié par 100. Il en résulte un indice de « *dépossession relative* » de la connaissance par les agents de chaque CSP étudiée de sa

« clientèle habituelle » : ou bien les délinquants identifiés font plus ou moins partie du décor parce qu'ils habitent la ville, ou bien ce sont des « inconnus » des citoyens réputés venir d'ailleurs. Maîtrise ou dépossession relative peuvent être des concepts sociologiquement pertinents pour différencier la nature globale des défis de chaque CSP de ce département mosaïque.

Pour reprendre notre exemple de Coulommiers, on dira que 15% des crimes et délits constatés et/ou élucidés étaient imputables, en 2006, à des auteurs identifiés comme ne résidant pas dans la circonscription couverte. Parmi ces 15%, 7,8% d'entre eux ont été identifiés comme résidant dans d'autres circonscriptions de la Seine et Marne, et 7,3% comme étrangers au département. Le poids de la délinquance externe, signant un flux exogène n'a pas dépassé celui des « flux de proximité », imputable à des auteurs résidant dans d'autres lieux du département.

Comme s'en expliquait récemment le général Dolo (Dolo, 2005)<sup>37</sup> se « *développe une délinquance de flux dont le rayon d'action se trouve démultiplié par la mobilité. Il s'agit notamment de l'utilisation des grands axes routiers par un certain nombre de délinquants comme des moyens de projection de la délinquance. On assiste à des véritables raids de grande amplitude, qui ont souvent lieu la nuit, sur des centaines de kilomètres, qui utilisent le réseau routier et peuvent se déployer parfois au-delà de nos frontières. Le ferroviaire est, bien entendu, aussi concerné (...). Lorsqu'on connecte (avec un ligne de tramway, de train ou de métro) un centre-ville avec une périphérie, cette connexion pose inmanquablement des problèmes de sécurité aux extrémités, et notamment à l'extrémité intra urbaine* ».

#### **4.5.3.3. Impacts différenciés des flux**

Les impacts de la délinquance de flux importés dans nos 17 CSP de Seine et Marne et au sein de chacun des 3 districts apparaissent, au regard de ce calcul, fort contrastés :

Dans le *district de Meaux*, la ville de *Meaux* 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 *Villeparisis*, puisque 13 % des auteurs identifiés comme étant étrangers à la ville (sur les 18,8% répertoriés) résident en dehors du département. On notera que *Villeparisis* est contiguë à la Seine Saint Denis. La bonne ville de *Coulommiers* offre, sur son taux de

---

<sup>37</sup> Général P. Dolo, « Il faut avoir une vision systémique des enjeux de sécurité... », *Pouvoirs locaux*, 2005, 65 II, p. 74-80.



15% de dépossession relative, une population délinquante « de proximité » légèrement supérieure à la délinquance venue de l'au-delà de la Seine et Marne. 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 Coulommiers au mitan du département ; l'effet des plaintes et signalement qui pourraient s'effectuer sur place dans les CSP limitrophes ont beaucoup moins de chances de l'être quand la CSP est éloignée du domicile réel : on se rapatriera toujours plus aisément chez soi pour porter plainte, ce qui est déjà une complication de la vie, 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 Melun*, 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 de la Seine et Marne, parmi les CSP de *Dammarié les Lys* et de *Mitry-Mory*. Un phénomène inverse se constate à *Moissy-Cramayel* où la part imputable aux délinquants résidents en dehors de la Seine et Marne (9%) est nettement supérieure à celle des délinquants « de proximité » (6,3%).

S'agissant enfin du *district de Torcy*, 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'intra départemental. Le parc Euro Disney, théoriquement rattaché à la commune de Chessy, y est pour une part significative. Etant le premier parc d'attraction touristique en terme de destinations des européens, il était inévitable que les CSP adjacentes de *Noisiel* (dans une proportion triple), *Pontault-Combault* ou *Chelles* (dans une proportion double) soient particulièrement affectées par un phénomène d'afflux de délinquances « étrangères ». On remarquera que les CSP de *Chessy* (plus dissuasive ?) et de *Lagny s/Marne* (plus excentrée ?) sont affectées à parts à peu près égales par un flux exogène au département ou intra départemental.

#### **4.6. Crimes et délits de Seine et Marne saisis par la DCSP et par l'OND**

Pour commenter les résultats de la CSP de Coulommiers, nous procéderons de deux façons : comme le font la DDSP et la DCSP-DCPJ<sup>38</sup> à partir de l'index 4001

---

<sup>38</sup> Sur le site en ligne du journal *Le Figaro* qui donne les résultats des élections municipales de toutes les communes françaises (rubrique « Votre commune »), chacune d'entre elle est caractérisée par six repères d'identité : l'effectif de sa population, son taux de chômage, son taux d'entreprises, son taux d'efficacité

alimenté par le fichier du STIC-FCE (sur cet instrument, voir Ocqueteau *et alii*, 2003), et à la « manière OND ».

#### 4.6.1 Les indicateurs de la gestion policière globale des crimes et délits enregistrés à Coulommiers

S'agissant des deux tableaux de synthèse suivants, 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 productivité « judiciaire », dans sa lutte contre les délits et crimes.

**Tableau 12 - Tableau de bord général de la CSP de Coulommiers**

	Été 2005	Été 2006	Été 2007	% d'évolution entre 06 et 07
<b>Nb Faits Constatés (FC)</b>	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
<b>Nb de Faits élucidés (FE)</b>	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	<b>- 13.72*</b>
% Tx réussite VP	6.0	12.31	13.17	+ 0.86
<b>I.R.A.S (1)</b>	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 Coulommiers 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 semblait ressortir de l'activité entière de l'USP.

Source : CSP Coulommiers

A Coulommiers, 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 aurait été moindre, l'environnement étant devenu plus calme. A la limite, on pourrait soutenir que le commissariat de Coulommiers ne serait 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

---

policière, son taux de propriétaires, son taux de diplômés. S'agissant du taux d'efficacité policière, la note explicative est la suivante : « pourcentage de faits élucidés par rapport aux faits constatés dans la zone police ou la zone gendarmerie concernée ». Voici donc le *palmarès* de « l'efficacité policière » des communes de Seine et Marne, établi par *le Figaro*, via les données du M.I. (pour l'année 2006) : Chelles (27,19%) Chessy (44,61%) Coulommiers (40,41%) Dammarie les Lys (non disponible), Fontainebleau (31,99%), Lagny sur Marne (23,79%), Meaux (29,60%), Melun (29,84%), Mitry-Mory (39,67%), Moissy-Cramayel (34,42%), Montereau (32,68%), Moret sur Loing (33,35%), Nemours (38,67%), Noisiel (28,31%), Pontault-Combault (non disponible), Provins (43,67%), Villeparisis (33,06%)... « Futurs résidents de Seine et Marne, sachez où vous vous installez !... » (Message subliminal)

d'incidence significative dans le comparatif avec les 17 autres commissariats, puisqu'en valeur relative, le taux de réussite de Coulommiers 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 Coulommiers 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 !....

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

**Tableau 13 - Tableau de bord de l'activité judiciaire de la CSP de Coulommiers**

	Eté 2005	Eté 2006	Eté 2007	% d'évolution entre 2006 - 2007
<b>Faits élucidés (FE)</b>	625	454	453	- 0.22
% Taux de réussite	40.01	36.23	41.26	+ 5.03
<b>Mis En Cause</b>	515	516	466	<b>- 11.07*</b>
<b>Gardés A Vue</b>	230	256	311	+ 21.48
<b>Ecroués</b>	10	7	18	+ 157.14
<b>Etrangers MEC</b>	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
<b>Mineurs MEC</b>	130	166	103	- 37.95
% min. MEC	25.24	32.17	22.10	- 10.07

\* En gras, remarque identique à celle du tableau 12

(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 Coulommiers

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 du commissariat de Coulommiers 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 se 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 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 Coulommiers ! 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 Coulommiers ne se montre pas désireux d'augmenter la chasse aux « étrangers clandestins ou irréguliers » dans sa circonscription ? Il ne l'a pas souhaité pour trois raisons : 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 que ses troupes n'ont jamais considéré que les étrangers constituaient une menace sur laquelle ils devraient particulièrement se concentrer.

#### ***4.6.2. L'évolution des crimes et délits à Coulommiers saisie par les indicateurs de l'OND.***

Outil de rationalisation permanent 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.

**Tableau 14 - Evolution de l'indicateur Atteintes volontaires à l'intégrité physique**

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 15 - Evolution de l'indicateur Délinquances astucieuses, économiques et financières**

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

**Tableau 16 – Evolution de l'indicateur Atteintes aux biens**

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

Sources : CSP Coulommiers

A première vue, sur le front du combat contre le crime, le chef de la CSP de Coulommiers 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... « *Mais bien mieux que deux années auparavant !* », va pouvoir argumenter le chef de la CSP de Coulommiers dans son plaidoyer défensif au DDSP, dont la lucidité ne manquera pas de le mettre en demeure de justifier ses « postes » les moins glorieux.

#### **4.6.3. De la nécessité de distinguer l'impact local des « crânes » de la politique nationale des crâneurs**

Nous avons beau nous efforcer de ne jamais sacrifier à une théorie du complot qui accrédirait 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 », le tableau 17 appelle néanmoins quelques remarques finales plus nuancées.

**Tableau 17 - Evolution 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 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).*

Nous pouvons rencontrer, dans l'orbite de certaines circonscriptions de sécurité publique, des acteurs suffisamment avisés pour ne pas relayer les consignes du haut, quand ils savent n'avoir pas la « matière » sous la main pour donner crédit aux impératifs de performance. C'est une attitude que nous avons rencontrée à propos des consignes données par le chef de service de la CSP de Coulommiers, soucieux de ne pas se « tirer une balle dans le pied », en n'augmentant pas les quotas d'affaires d'étrangers irréguliers. On peut donc y voir un calcul stratégique et/ou l'interpréter comme une attitude morale, l'un n'excluant pas l'autre. Dès que l'on sait par ailleurs « disposer de la matière », et à partir du moment où les scrupules moraux sont moindres, il peut en aller tout différemment à l'échelon local. Pour peu que l'on y partage un air du temps disposé à la « sévérité » politique à l'égard de la présence des étrangers irréguliers sur le territoire, alors la redevabilité des comptes peut s'en trouver beaucoup plus facilement fondée : « nous exécutons les ordres ! ».

Du fait de la pression par le haut à la « politique du chiffre », les ILE ou ESI et les ILS, sont les domaines de la plus haute réceptivité de l'appareil policier. Les sociologues l'avaient déjà montré depuis longtemps. Mais c'est au sein même des services du

ministère que cela se sait et se dit depuis peu (voir aussi, Anonyme, 2006). 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, le constat ne souffre plus d'aucune contestation. Sans excès de zèle particulier, mais par un simple effet d'adhésion à une politique ouvertement affichée d'augmentation de quotas dans les domaines les plus « faciles », les conséquences de cette politique sécuritaire sont mécaniques, comme on va le voir.

En l'espace d'une seule année, en effet, la répression nationale qui s'est abattue sur les simples usagers de stupéfiants a fait *un bond* de 4 %, ce qui ne s'était guère vu auparavant. Mais c'est bien la politique de focalisation sur le contrôle des étrangers irréguliers qui a provoqué l'amélioration 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 *sarko-hortefienne*<sup>39</sup> peuvent donc dormir tranquillement ainsi que les lobbies spécialisés dans le métier de la dénonciation de la criminalisation rampante de populations ciblées au faciès, principales victimes de l'insécurité politique et sociale. Les uns et les autres ont raison d'être satisfaits ou très inquiets. En réalité, il n'y a pas de quoi être fiers ni de crâner.... La présente enquête entendait briser la mécanique des lieux communs extrémistes, voilà qu'elle réussit partiellement à les conforter. Elle prétendait exonérer partiellement les fonctionnaires de police de certaines turpitudes qu'on leur impute inconsidérément. Mais en dehors d'avoir démontré que la politique dite du « crâne » pouvait, par le bas, rapporter gros en termes de rentabilité immédiate, on doit plutôt constater que la résistance à cette facilité reste encore entre les mains des agents de première ligne. Sans doute sont-ils minoritaires<sup>40</sup>, 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

---

<sup>39</sup> Néologisme forgé pour désigner l'engagement personnel du président de la république et du ministre dit de l'identité nationale.

<sup>40</sup> Nous avons vu qu'à Coulommiers, le chef de la CSP avait décidé de ne pas voir augmenter le nombre des ILE en 2007 par rapport à ceux de 2006. Non par idéologie résistancialiste périphérique, mais bien plus certainement par réalisme ! Un chef de service qui a intégré l'idée que ses troupes ne pouvaient pas inventer les étrangers en situation irrégulière, quand bien même seraient-elles conditionnées à voir, avec suspicion, « de plus en plus » de minorités visibles dans leurs parages. Affirmer cela serait leur faire un bien mauvais procès d'intention.

calculatrice de moyenne portée. Bref, quelque chose d'une conscience ou d'un « savoir être »... susceptible de rester ouverts à des enjeux un peu plus nobles que ceux que leur objectent, pour leur confort personnel, les grands chefs. Ceux qui savent... et font pourtant semblant de ne pas savoir, le plus souvent, par le coup du mépris ou de l'argument d'autorité.



## Conclusion

Achevons par ce dialogue imaginaire mettant en scène le chef de la circonscription de sécurité publique de Chlorophile et son adjoint, sur le point de savoir à qui faut-il rendre des comptes. La scène se déroule à l'occasion d'une visite technique du DDSP de Chloroforme. La rencontre est tendue. En voici les fragments les plus significatifs.

### ACTE 1

**L'adjoint au chef de service :** *Madame, vous nous demandez de nous activer pour faire baisser plus encore nos taux de délinquance, mais avec une seule source d'information, la plainte, il nous est bien impossible de dire ce que représente une hausse ou une baisse de « la » délinquance.*

**Le DDSP (piqué au vif) :** *Et pourquoi diable ?*

**L'adjoint,** du tac au tac : *Si on enregistre systématiquement toute plainte par procès-verbal pour montrer notre compassion pour les victimes, cela suffit à faire monter notre taux de délinquance ; si, au contraire, on laisse beaucoup de déclarations en main courante, nos statistiques en sont diminuées d'autant. Sans terme de comparaison, il nous est impossible de dire, surtout à court terme, ce qui tient aux mouvements locaux de notre délinquance, à la plus ou moins grande propension de nos victimes à nous informer ou aux changements de nos pratiques administratives. On n'arrive pas à le savoir nous-mêmes :*

Long silence gêné de la visiteuse, et surtout du **chef de service** au regard noir, qui tente d'éviter le naufrage de cette mise en cause, par ce commentaire faussement désabusé.

**Le chef de service :** *C'est le drame d'avoir des intellectuels dans la police, vous savez madame le directeur !...*

Après deux ou trois autres propos légèrement flagorneurs destinés à faire diversion, la visiteuse paraît enfin se calmer. Elle évoque alors divers dossiers sans importance afin de reprendre sa contenance. Puis, sur le point de partir, s'adressant au chef de service, à l'adjoint et au chef de la BSU : *Des questions, messieurs ?*

**L'adjoint au chef de service,** entêté au risque de l'insolence, revient alors sur l'impossibilité qu'il y aurait à vouloir quantifier sérieusement la violence et la transgression des règles dans la société locale, avec les seuls indicateurs de l'activité

policière. Cette fois-ci, excédée, la visiteuse lui répond du tac au tac, laissant l'adjoint momentanément pantois :

**Le DDSP** : *C'est parce que, à force de côtoyer les sociologues, vous finissez par couper les cheveux en quatre !...*

**L'adjoint**, piqué au vif, persiste alors à vouloir s'expliquer : *Madame, tant que nos outils statistiques ne seront pas totalement dépolitisés, la productivité générale du commissariat paraîtra toujours plus ou moins sujette à caution, et la « culture de la performance » toujours un peu plombée, si son seul motif est de vouloir doper le taux d'élucidation des affaires pour présenter des statistiques conformes à l'air du temps, c'est-à-dire aux souhaits ministériels...*

Et **l'adjoint** persiste encore et s'enfonce, puisque apparemment, il a décidé de vider un sac bien rempli : *Cette transparence effective permettrait aussi de replacer la sécurité publique sur le terrain non de la seule communication politique ou partisane mais de l'information du public !.*

La réponse cinglante du **DDSP** ne se fait pas attendre : *Sachez, commandant, que je n'ai pas envie d'être le vilain canard de la lutte contre les ESI (étrangers en situation irrégulière) ! Encore moins de figurer parmi les potaches en mal de croix ou de tours de piquet !... J'avais lu ça, oui, effectivement, de votre part, dans Le Monde, ... qu'il faudrait viser d'abord la paix publique !... Et bien, maintenant, commandant, plus de com' à tout bout de champ, compris, avec moi, c'est bien fini, tout ça !* Elle lui tourne ostensiblement le dos, lui signifiant ainsi qu'elle aura le dernier mot... Mais, lui, tient bon, sans être du genre à s'incliner aussi facilement : *Et bien, Madame, sachez que demain, à Coulommiers, il n'y aura plus de sentiment d'insécurité ! Et savez-vous pourquoi ? Parce que vous venez de décider qu'il n'y en avait plus !...*

Sourires entendus entre le chef de service et la visiteuse, du genre « *laissons le à ses fantasmes* ». Sur le pas de la porte du poste de police, au moment des salutations, et montant dans la voiture de service, elle se ravise, pacificatrice : *Allez, on continue, courage !*

**L'adjoint** : *Merci de m'avoir lu, mais c'était dans Libé.*

...Elle hausse les épaules, claque la porte de sa voiture de fonction, et s'en va...

Le lendemain..., débriefing duel sans le chef de la BSU, dans le bureau du chef.

## ACTE II

**Le chef de service :** *Tu as bien failli nous mettre dans le pétrin, hier soir, alors maintenant, on arrête, hein ?*

**L'adjoint :** *Je ne faillis jamais ! Et d'ailleurs pourquoi ce pluriel participatif ?*

**Le chef de service (colère feinte) :** *Merde alors ! C'est quoi ce cirque que tu nous as fait, hier, avec les chiffres ? On s'est pourtant toujours bien entendus là-dessus, et tu sais que je ne triche pas avec ça !.*

**L'adjoint (lassitude non feinte) :** *Qui parle de tricher ? L'appréhension chiffrée de la délinquance, la « culture du résultat » et le nouveau management de la police, le renforcement du rôle des préfets dans l'organisation policière, les conséquences de l'intégration de la gendarmerie nationale ou la réorganisation des forces mobiles, la gesticulation pour le moins hypocrite d'une partie de la droite parlementaire autour du « racolage passif » au prétexte de lutter contre les réseaux de prostitution... Enfin quoi, tout ces trucs que l'on doit avaler, cela ne témoigne-t-il pas d'une certaine conception de l'ordre public dont les incidences sur les libertés, le fonctionnement démocratique ou l'identité républicaine de l'Etat auraient mérité débat avec la nouvelle DDSPP ? Eh quoi ? La LOPSI, la LSI, les lois PERBEN sur la grande criminalité, les lois de la ministre de la justice sur les peines planchers ? Est-ce que tout ça ne participe pas une fois de plus au maquis des quelques 12 000 incriminations pénales existantes ? Et est-ce que pour autant, ça « casse » l'insécurité ? Est-ce que, franchement, oui ou non, ça améliore l'architecture du pénal ? Est-ce que ça a encore un sens, tout ça, peux-tu me le dire ? » (de plus en plus indigné, voire étranglé par la colère).*

Long silence du chef de service désireux de laisser passer l'orage et de permettre un certain retour au calme, sachant la susceptibilité de son second.

**L'adjoint (revenant à la charge, mezzo voce, et un brin triomphateur) :** *A chaque déjeuner en commun, nous en parlons : ce qui se passe depuis 2002 ne peut plus durer ! Sans doute y a-t-il une reprise de l'activité policière depuis le mois d'avril 2002 et, la remobilisation aidant, un meilleur taux d'élucidation des affaires, je n'en disconviens pas ! Et même, semble-t-il, un coup d'arrêt donné à l'augmentation des vols commis avec violences, malgré ici ou là, des phénomènes préoccupants de vols en bande spontanée qui se créent un soir, sans liens en apparence directs entre leurs membres ! Mais quand même, il reste que tous ces délits contraventionnalisés depuis 1972 – en fait ceux passibles d'une amende ou de légères peines de prison assorties du sursis – ne sont pas*

*comptabilisés dans l'état 4001 ! Tu le sais que cet état 4001 ne fait que refléter l'état de notre activité enregistrée et rien de plus ! Tout le monde d'un peu honnête le sait parmi nos grands chefs ! Alors quoi ! Pourquoi devrait-on toujours leur faire croire qu'on est dupes ou qu'ils sont dupes en disant autre chose d'ailleurs que ce que sont réellement nos pratiques administratives ? Qu'est-ce que ça veut dire, si personne ne prend en compte les délits routiers et les quelques 21 millions de contraventions dans la délinquance générale ? A quoi ça sert, si on ne dit pas que ça fait partie des problèmes des gens, et que les injures, les menaces et les dégradations légères relèvent quand même de violences de fait et qu'il faut s'en soucier !... C'est quoi cet « état 4001 » qui ignore nos mains-courantes informatisées ? Pourquoi devraient-elles être cachées ? Elles n'ont pas à l'être ; bien au contraire, et pourquoi ne pourrait-on pas en valoriser le contenu ? Est-ce par hasard que ça ne traduirait pas tout autant, sinon plus, l'essentiel de notre activité policière ? Evidemment, je sais, la prévention, c'est pas vendable !... (après cette diatribe, le ton de l'adjoint s'apaise enfin).*

Long enchaînement exaspéré, puis conciliateur, **le chef de service**, maîtrisant mieux ses nerfs, comme il sied à un chef de service : *Oui, ce n'est pas faux ce que tu dis, tu as raison : à Chlorophile, on peut se permettre de dire ça, parce que la prévention, chez nous, elle a un sens !*

**L'adjoint** (en procureur) : *Ah bon ? Et pourquoi ça ? Parce qu'à Chloroforme ou même à Chlorochrome, elle n'aurait pas encore plus de sens, la prévention ? Mais enfin, en raisonnant par l'absurde, on peut même, aujourd'hui, à Chlorophile, se poser une question d'écolier de CM2 : comment une activité policière accrue, donc se traduisant normalement dans les statistiques par une augmentation des faits constatés et, corollairement, des faits élucidés, peut-elle aboutir à... une baisse de la délinquance ? Et je te pose la même question à propos de l'augmentation du taux de présence sur la voie publique (VP) ! Quel crédit apporter aujourd'hui à ce terme en apparence fort sérieux ? Aucun !... ou presque, et pour une raison simple. Formidable professionnalisme ou pas des policiers..., de très nombreux faits (les outrages et rebellions, les infractions à la législation sur les étrangers ou les stupéfiants) sont élucidés dès leur constatation – et leurs auteurs derechef interpellés. Faut-il qu'on le crie au public pour qu'on comprenne enfin la nature de cette hypocrisie collective ?...*

**Le chef de service** (lassé) : *« Mais bien sûr, tu as raison, mais que veux-tu, on va pas refaire le monde aujourd'hui, dans ce bureau, hein, je n'ai plus l'âge ! ».*

Le chef de cette CSP a préféré enterrer une discussion incessante et apparemment aporétique entre eux. Il sait que son adjoint a globalement raison qui met perversement le doigt là où ça fait de plus en plus mal. Et pourtant, l'argumentation de son contradicteur lui semble irrecevable. Cette vision de la gestion des choses (et du service) ne peut tout simplement pas « passer ». Il ne voit pas ce qu'il pourrait en faire, dans sa position, et à l'égard de ses troupes, lui qui passe pour un bon élève, et qui s'applique à présenter des tableaux de bords irréprochables. Il faut dire qu'il est à deux doigts de sa retraite, cet honnête homme qui ne voulait pas tricher avec les statistiques, et rien ne dit que la plupart de ses collègues agissent différemment, puisque la DDSP réussit à établir des palmarès d'efficacité évolutifs entre eux, et le ministère de l'Intérieur lui-même dans sa présentation de toutes les communes de France. Il peut exister des polices « objectivement mauvaises » au regard de leur efficacité générale, dirigées par des chefs charismatiques aux yeux des justiciables locaux et de leurs troupes. En quoi cela est-il un « scoop » ?

La question est de savoir ce que proposent de plus les sociologues auxquels le commandant adjoint se réfère souvent, hors l'hypothèse d'une pratique de rupture qui pourrait bien prendre la forme d'un boycott (à défaut d'un sabotage) concerté dans l'alimentation des chiffres ! Quant aux quelques sociologues de type réformiste, censés pactiser avec les finalités répressives de l'institution policière et judiciaire, ce qu'ils ont à proposer n'est en rien original. Deux pistes programmatiques peut-être : la première serait de favoriser un meilleur management des forces de police, en proposant un *rééquilibrage des indicateurs* de prévention, au détriment de ceux de la répression<sup>41</sup> ; l'objectif serait de recentrer l'essentiel des forces de police nationale dans son tissu urbain, et en consentant un effort permanent (institutionnel et sociétal) beaucoup plus soutenu à l'évaluation de l'impact de leur action sur les publics servis. La deuxième serait d'entreprendre, avec le concours des inspections décentralisées, des enquêtes plus fines sur les pratiques des hiérarchies intermédiaires dans la police selon la taille des circonscriptions ; et de se demander comment les indicateurs de gestion dont nous avons mis à plat l'ensemble des composantes possibles, les font « agir ». Quels changements ces instruments produisent-ils sur les collectifs au travail, et qu'impactent-ils en matière d'adaptation des services aux environnements locaux. La lecture et le décryptage de ces outils devraient-ils éternellement demeurer une affaire monopolisée aux mains des seuls chefs de service, dont la maîtrise des chiffres et leur secret de fabrication constitueraient une nouvelle

---

<sup>41</sup> C'est en substance la conclusion à laquelle aboutit S. Roché (Roché, 2007) dans une mission d'expertise pour le compte de la Gendarmerie nationale.

ressource de pouvoir ? Sont-ce au contraire des instruments partageables dont les résultats tendanciels importeraient plus aux agents au travail apprenant à mieux maîtriser leurs interdépendances, plutôt que de tirer profit de la routine des cloisonnements traditionnels de leurs missions ?

## Bibliographie

- AKRICH M., MEADEL C. (1996), « Coordination et organisation. L'informatique aux prises avec la police » in *Représenter, hybrider, coordonner*, Ecoles des Mines de Paris, p. 3-14.
- 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](http://regardeavue.com/index.php/2006/21/10-sans-casque-ni-bouclier-temoignage).
- BAUER A. (dir.), (2007), *La criminalité en France 2007, Troisième rapport de l'Observatoire National de la Délinquance*, Paris, Editions du CNRS.
- BAUER A., SOULLEZ C., (2006), Peut-on mesurer les violences urbaines ? in *Deuxième rapport annule de l'observatoire national de la délinquance*, 453-459.
- BONELLI L. (2008), *La France a peur, une histoire sociale de l'insécurité*, Paris, la Découverte, 2008.
- BRODEUR J.-P., OUELLET G., (2005), L'enquête criminelle, *Criminologie*, 38, 2, 39-64.
- Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance (2007), *Les orientations de la politique de prévention de la délinquance 2006, Rapport au Parlement*, Paris, la documentation française.
- (C.S.I.) Table ronde FERRET J., WUILLEUMIER A., DUFFE P., EMIN J.-C., GUENAUD B., (2003), Evaluer la performance, regards croisés sur une pratique de l'administration centrale, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 53, 133-156.
- CUSSON M., (2002), *Prévenir la délinquance : les méthodes efficaces*, Paris, PUF.
- CUSSON M., (2007), De l'action de sécurité, in M. CUSSON, B. DUPONT, F. LEMIEUX (dir.), *Traité de sécurité intérieure*, Cahiers du Québec, Montréal, Hurtibise, p. 43-57.
- DE VALKENEER C., VINCENT F., (2007), *Manuel de sociologies policières*, Bruxelles, De Boeck et Larcier.
- DOLO P. (2005), Il faut avoir une vision systémique de sécurité, *Pouvoirs locaux*, 65, II, 74-77.
- DUPONT B. (2002), *Construction et réformes d'une police : le cas australien 1788-2000*, Paris, l'Harmattan.
- ERICSON R.V., HAGGERTY K., (1997), *Policing the risk society*, Oxford, Clarendon, 1997.
- FARGE A., TURCOT (dir.), (2008), *Flagrants délits sur les Champs Elysées, 1777-1791, Les dossiers de police du gardien Federici*, Paris, Mercure de France.
- FERRET J., OCQUETEAU F. (dir.), (1998), *Evaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La documentation française.
- FERRET J., MOUHANNA C., (dir.), (2005), *Peurs sur la ville*, Paris, PUF.
- GARLAND D. (2001), *The culture of control, crime and social control in contemporary society*, University of Chicago press, 2001.
- GATTO D., THOENIG J.-C. (1993), *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, Paris, l'Harmattan.

- HARCOURT B., (2001) *Illusion of order, the false promise of broken windows policing*, Harvard University Press, Cambridge MA.
- HARCOURT B., (2006), *L'illusion de l'ordre, incivilités et violences urbaines : tolérance zéro ?* Paris, Descartes et Cie.
- LACAZE A. (2007), *La police de souveraineté, un clergé de l'Etat*, thèse de gestion, Paris, Ecole Polytechnique.
- LASCOUMES P., LE GALES P., (2004), « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », in LASCOUMES P., LE GALES P., (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po, 357-359.
- LASCOUMES P., LE GALES P., (2004), « L'action publique saisie par ses instruments », in P. LASCOUMES, P. LE GALES, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po, 11-44.
- LORIOU 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.
- LORRAIN D. (2004), Les pilotes invisibles de l'action publique, le désarroi du politique ? in LASCOUMES P., LE GALES P., (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de science po, 123-162.
- MARCH J.-G., WEIL T. (2003), *Le leadership dans les organisations, un cours de James March*, Paris, les Presses de l'Ecole des Mines.
- MARX G., (1988), *Undercover, police surveillance in America*, Berkeley, University of California press.
- MARY P. (2003), *Insécurité et pénalisation du social*, Bruxelles, Labor Quartiers libres.
- MATELLY J.-H., (2002), Une obligation de résultats pour les gendarmes ? *Cahiers de la sécurité intérieure*, 2002, 49, 187-206.
- MATELLY J.-H., (2006), *Une police judiciaire... militaire ? La gendarmerie en question*, Paris, l'Harmattan.
- MATELLY J.-H., MOUHANNA C., (2007), *Police, des chiffres et des doutes*, Paris, Michalon.
- MIQUEL P. (1998), *La main courante, les archives indiscretes de la police parisienne 1900-1945*, Paris, A. Michel.
- MOISDON J.-C. (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion, les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Paris, Seli Arslan.
- MOISDON J.-C. (2005), Comment apprend-on par les outils de gestion ? Retour sur une doctrine d'usage in R. TEULIER et P. LORINO, (dir.), *Entre connaissance et organisation, l'activité collective*, Paris, La découverte.
- MUCCHIELLI L (2001), *Violences et insécurité, fantasmes et réalités dans la société française*, Paris, La découverte.
- OBLET T., (2008), *Défendre la ville*, Paris, PUF.



- OCQUETEAU F., (2004), *Polices entre Etat et marché*, Paris, Presses de science po.
- OCQUETEAU F, (2005), De la fiabilité de l'enregistrement des crimes et délits, in *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 » ? in *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. (2006c), *Mais qui donc dirige la police ? Sociologie des commissaires*, Paris, A. Colin.
- OCQUETEAU F, (2007a), Remarques sur les usages de la mesure des performances dans le champ de la sécurité publique en France, *Conférence prononcée au Centre International de Prévention de la Criminalité*, Montréal, le 30 mai 2007 ([http://www.crime-prevention-intl.org/io/index.php?io\\_id=158&io\\_page\\_id=1213](http://www.crime-prevention-intl.org/io/index.php?io_id=158&io_page_id=1213))
- OCQUETEAU F, (2007b), « Quand un observatoire justifie les politiques de sûreté d'un Etat en quête de transparence sur lui-même ; réflexions au sujet du rôle de l'O.N.D. », *Communication U. Laval, Québec, 2<sup>e</sup> colloque AFSP, Atelier 13*, 25 mai 2007 (à paraître)
- OCQUETEAU F, (2007c), A propos de l'activité chiffrée des performances d'élucidation des crimes et délits dans les services de police et unités de gendarmerie (1997-2007), in A. Bauer, *La criminalité en France 2007, Troisième rapport de l'Observatoire National de la Délinquance*, Paris, Editions du CNRS, p. 259-280.
- OCQUETEAU F., (2007d), Les stratégies d'implication de la police française dans les dispositifs de prévention de la délinquance, enjeux, intérêts et limites, *Communication au colloque du CIPC*, Oslo, 7-9 novembre (à paraître).
- OCQUETEAU F, (2007e), 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., (2007f), Les indicateurs de performance en sécurité publique, *Nouveaux Regards*, n° 39, 26-31.
- OCQUETEAU F., (2008), L'influence des travaux de Dominique Monjardet sur une nouvelle génération de chercheurs, in D. MONJARDET, *Notes inédites sur les choses policières, 1999-2006*, Paris, la Découverte, à paraître.
- OCQUETEAU F., FRENAIS J., VARLY P., (2003), *Ordonner le désordre, contribution au débat sur les indicateurs de crime*, Paris, la documentation française,
- PICHON P., (2007), *Journal d'un flic*, Paris, Flammarion.
- PIERRE C., (2001), Sait-on ce que coûte la sécurité ? *Administration*, 3, 55-61.
- 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.
- ROCHÉ S., (2005), *Police de proximité, Nos politiques de sécurité*, Paris, Seuil.

ROCHÉ S., (2007), *Indicateurs de sécurité publique. Le management de la performance*, Rapport pour le Centre de prospective de la Gendarmerie nationale, ronéo.

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

SAINATI G., BONELLI L., (2002) *La machine à punir*, Paris, Empêcheurs de penser en rond, 2002.

SANSFAÇON D., (2005), De la prévention et de la sécurité : réflexions sur la gouvernance durable de la sécurité des collectivités, *Revue canadienne de criminologie et de justice pénale*, 47, 2, 463-479.

TERRY J., BOURGUINAT E., (2005), *Mille jours pour vaincre l'insécurité*, Paris, Créaphis.

THOENIG J.-C., (1994), La gestion systémique de la sécurité, *Revue française de sociologie*, XXXV, 3, 357-392.

TILLEY N. (1995), *Crime detection and prevention series paper 57 ; thinking about crime prevention performance indicators*, Home Office Police Research Group, Londres,

VAN CAMPENHOUDT et alii (dir) (2000), *Réponses à l'insécurité, des discours aux pratiques*, Bruxelles, Labor, 2000.

WACQUANT L., (1999), *Les prisons de la misère*, Paris, Seuil.

## Liste des tableaux et figures

Figure 1 – Représentation graphique des CSP de la Seine et Marne, **20**

Figure 2 – Organigramme de la CSP de Coulommiers, **46**

Tableau 1 – Structure de la Sécurité publique en Seine et Marne, **22**

Tableau 2 – Plan Annuel de Performance pour la Projet de Loi de Finance 2008 – Evolution des objectifs et indicateurs du programme n° 176 « Police nationale », **30-31**

Tableau 3 – Catégorisation des tâches nécessaires au calcul de l'emploi des personnels des CSP, **35**

Tableau 4 – Taux d'occupation de la voie publique dans la DDSP de Seine et Marne (moy. du 1<sup>er</sup> semestre 2007), **38**

Tableau 5 – Efficience du dispositif PVRD à Coulommiers, **56**

Tableau 6 – Rentabilité mensuelle des découvertes de Véhicules Automobiles Volés, **58**

Tableau 7 – Rentabilité mensuelle des Personnes Recherchées, **58**

Tableau 8 – Rentabilité mensuelle des Flagrants Délits, **59**

Tableau 9 – Evolution mensuelle du nombre d'incendies de véhicules signalés et constatés à Coulommiers, **65**

Tableau 10 – Evolution des items de l'INVU de Coulommiers par rapport aux districts et à la DDSP77, **68**

Tableau 11 – Crimes et délits constatés élucidés imputables à des auteurs hors circonscription (année 2006), **70**

Tableau 12 – Tableau de bord général de la CSP de Coulommiers, **73**

Tableau 13 – Tableau de bord de l'activité judiciaire de la CSP de Coulommiers, **74**

Tableau 14 – Evolution de l'indicateur Atteintes volontaires à l'intégrité physique de la CSP de Coulommiers, **76**

Tableau 15 – Evolution de l'indicateur Délinquance astucieuse, économique et financière de la CSP de Coulommiers, **76**

Tableau 16 – Evolution de l'indicateur Atteintes contre les biens de la CSP de Coulommiers, **76**

Tableau 17 – Evolution nationale de l'indicateur des IRAS, faits élucidés et enregistrés, **77**

## Sommaire

Avertissement, **2**

### **1. Introduction et problématique, 3**

- 1.1. Les effets de l'apparition des normes du NMP dans les services policiers, **3**
- 1.2. Que veut dire d'évaluer les performances de la sécurité publique ? **6**
- 1.3. Comment et sur quoi refonder une meilleure « police des villes » ? **8**
- 1.4. Et parmi les analystes francophones ? **10**
- 1.5. Ne plus s'enfermer dans le complot de la « police des chiffres », **12**
- 1.6. Les postulats d'une nouvelle enquête sur l'autonomie policière à l'ère de la LOLF, **14**

### **2. Le terrain d'enquête : la CSP de Coulommiers au cœur de la Seine et Marne, 21**

- 2.1. Répartition des forces de Police en Seine et Marne, **21**
- 2.2. Répartition des forces de Gendarmerie en Seine et Marne, **22**
- 2.3. Structure d'encadrement des CSP de Seine et Marne, **23**
- 2.4. Pourquoi étudier une petite CSP réputée « non difficile » ? **26**

### **3. Quelques effets locaux des injonctions politiques centrales, 29**

- 3.1. Les présupposés politiques de la « feuille de route » gouvernementale, **30**
- 3.2. Retraductions départementale et locales des injonctions centrales, **32**
  - 3.2.1. A l'échelon de la DDSP77, **32**
  - 3.2.2. A l'échelon de la CSP de Coulommiers, **33**
- 3.3. L'effet de la « mise en concurrence » de la productivité des 17 CSP, **37**
- 3.4. Cadres intermédiaires aux manettes et aux tableaux de bord, **38**

### **4. Nouveaux regards sur la rentabilité de la sécurité publique, 47**

- 4.1. Un exemple de rationalisation d'une action de prévention en partenariat, **49**
- 4.2. Des mains courantes policières en voie de rationalisation bureaucratique, **51**
  - 4.2.1. Les signalements d'usagers à l'échelon national, **52**
  - 4.2.2. Les signalements d'usagers et leurs usages internes de la CSP de Coulommiers, **53**
- 4.3. Le dispositif PVRD : être là où il faut au moment opportun et le temps nécessaire afin d'être efficace, **55**
- 4.4. Ce que révèle l'activité des BAC, **57**
  - 4.4.1. Indicateurs de rentabilité de la BAC de Coulommiers, **57**
  - 4.4.2. Sur la performance générale des BAC du district de Meaux, **59**
  - 4.4.3. Sur la performance générale des BAC de la DDSP77, **60**
- 4.5. Sur le front des Violences Urbaines en Seine et Marne, **63**
  - 4.5.1. Violences Urbaines saisies par la CSP de Coulommiers, **65**
  - 4.5.2. Violences Urbaines du district de Meaux et autres districts de la Seine et Marne, **67**
  - 4.5.3. Sur le profil des délinquances locales et importées en Seine et Marne, **69**
    - 4.5.3.1. Délinquances à la CSP de Coulommiers, dans son district et son département, **69**

- 4.5.3.2. Construction d'un indice de « dépossession relative »  
comme impact d'une délinquance de flux, **70**
- 4.5.3.3. Impacts différenciés des flux, **71**
- 4.6. Crimes et délits en Seine et Marne saisis par la DCSP et par l'OND, **72**
  - 4.6.1 Les indicateurs de la gestion policière globale des délinquances  
enregistrées à Coulommiers, **73**
  - 4.6.2. L'évolution des crimes et délits à Coulommiers saisie par les  
indicateurs de l'OND, **75**
  - 4.6.3. De la nécessité de distinguer l'impact local des crânes de la politique  
nationale des crâneurs, **76**

**Conclusion, 80**

***Bibliographie, 86***

***Liste des tableaux et figures, 90***

## Résumé

Depuis 2006, date d'entrée en vigueur de la Loi d'orientation des lois de finances (LOLF), les outils de performance mis au point pour atteindre des objectifs assignés par le gouvernement ont commencé à produire certains résultats. L'étude évalue, dans le domaine de la sécurité publique, ce que les outils de management disponibles changent dans les pratiques locales.

A partir d'une circonscription de sécurité publique plutôt généraliste, Coulommiers, l'étude dresse un inventaire complet de tous les outils mobilisés, et observe comment, avec eux, elle se met à vivre : d'une part, dans le quotidien des agents qui en composent l'organigramme, d'autre part, dans le pilotage des tableaux de bord par le chef de service et son adjoint. Le premier se réserve de traduire les injonctions centrales et départementales au contexte local et de donner à la DDSF les moyens d'établir des comparatifs de performance et de résultats entre les 17 CSP de la Seine et Marne. Le second essaie de transformer en douceur la culture cloisonnée des services vers une meilleure transparence du travail de ses troupes, et d'apporter des interprétations convaincantes sur la signification sociale locale des données incessamment recueillies.

Il en résulte, du point de vue d'une sociologie des organisations et des professions de la sécurité publique, trois enseignements nouveaux.

1 - Une organisation de sécurité publique doit être étudiée comme un organisme vivant qui s'empare à sa façon de nouveaux outils de gestion dès lors qu'elle ne les vit pas comme des outils de contrôle de chacun de ses agents pris isolément. Les outils de gestion (notamment la MCI, plus d'ailleurs que les tableaux de l'activité judiciaire) disent quelque chose de nouveau et de banal sur le fonctionnement concret de l'Etat et de ses administrations régaliennes.

2 - C'est la hiérarchie intermédiaire des officiers qui joue le rôle le plus important. L'interface de l'officier habile sert deux objectifs souvent peu compatibles : rassurer le supérieur hiérarchique sur sa propre faculté à convaincre la DDSF de ses résultats globaux, en lui apportant des clés de lecture convaincantes sur ses « chiffres ». Mais aussi, rassurer les agents de première ligne en leur faisant admettre progressivement leur propre intérêt à coopérer à cette stratégie de transparence, tant en interne qu'à l'extérieur, pour communiquer d'une façon plus réflexive et moins à l'argument d'autorité.

3 - Cette monographie, qui entend rester empirique, contribue à détruire partiellement une hypothèse dominante facilement réfutable en raison de son extrême politisation : l'idée selon laquelle, la « pression nationale aux résultats » provoquerait un effet massif de falsification des chiffres à la base. L'étude ne réussit pas à en démontrer la consistance. Elle suggère plutôt deux choses. La proactivité policière dans certains domaines (stupéfiants et étrangers) apporte en effet des « résultats » directs aux « demandes » politiques, puisque l'on sait depuis des lustres activer le levier des délinquances sans victimes. Pour le reste, c'est à l'occasion de la remontée des chiffres aux échelons départementaux et centraux que les logiques d'appariements, d'agrégations et de standardisations provoquent une déperdition considérable d'informations. Une certaine déréalisation du vécu peut donner *in fine* l'impression aux agents de première ligne que le « centre » ne tiendrait pas compte de ce que « fait » la base. A terme, le remplissage des cases pourrait bien être perçu comme une corvée et provoquer, en effet, diverses formes de résistances à des outils dont on ne comprendrait pas l'utilité. C'est une probabilité, mais rien n'indique qu'on puisse en inférer une falsification à tous les niveaux pour conforter la position d'un ministre. Il est probable qu'une des lois de la sociologie de la police dite de « l'involution des buts » (les directions centrales s'adapteraient aux logiques discrétionnaires des *street level bureaucrats*) a pu en accréditer longtemps l'hypothèse.

Toutefois, si une révolution managériale par les indicateurs de performance dans des services de police restés centralisés est en marche, elle passera par une attitude d'adhésion globale du corps des officiers de la sécurité publique, ou elle n'aura pas lieu. C'est ce que d'autres enquêtes plus systématiques devront vérifier.