



**Sécurité : comment
améliorer l'efficacité ?**

**Pierre Kopp
Philippe Schwartz**

Mars 2002

Sécurité : comment améliorer l'efficacité³

Pierre Kopp¹ et Philippe Schwartz²

mars 2002

Plan

<i>I - Introduction</i>	2
<i>II - Remédier à la mauvaise coordination des ressources publiques</i> 3	
a - Les gains de productivité	4
b - La coordination des moyens	5
<i>III - Pallier l'insuffisante coordination du public et du privé.</i> 6	
a - La coordination des niveaux de gouvernement	6
b - La coordination avec les acteurs privés de la sécurité	7
c - Mobiliser les professions exposées	8
<i>III - Conclusion</i>	10

I - Introduction

La sécurité publique constitue une préoccupation majeure des Français. Cette question a trop souvent fait l'objet de débats idéologisés. Pour les uns, l'inquiétude des Français ne renvoyait pas à une modification des « fondamentaux » mais plutôt à leur perception de la situation. Pour les autres, la dégradation des « valeurs morales » était le seul facteur explicatif de la croissance de la délinquance. À l'opposé, certains faisaient valoir que la « pénurie de moyens » dévolus à la police était l'ultime explication.

Cette note s'inscrit dans une approche radicalement différente. Nous proposons un diagnostic des causes de l'insécurité, fondé sur le constat de l'insuffisance de la productivité de l'Etat en la matière. Cette faible productivité s'explique par un choix français qui combine un archaïsme des moyens, une insuffisance d'attention portée aux problèmes de coordination des moyens et une

¹ Professeur à l'Université de Paris I <pkopp@easynet.fr>

² Directeur de Crayon Noir <philippe.schwartz@crayon-noir.fr>

³ Le contenu de cette note n'engage que la responsabilité de ses auteurs.

véritable indifférence aux gisements de productivité pourtant faciles à exploiter. L'unique *a priori* qui traverse cette note est que la sécurité des Français peut être considérablement améliorée **sans bouleverser** ni notre conception des **libertés individuelles** ni le **profil de nos dépenses publiques**.

Notre constat consiste à identifier les raisons pour lesquelles l'offre globale de sécurité s'avère sous efficiente. Nous ne mettrons pas tant l'accent sur l'insuffisance des moyens que sur leur mauvaise allocation. En effet, notre diagnostic souligne que les problèmes essentiels sont de deux ordres : la **mauvaise coordination des ressources publiques** et **l'insuffisante coordination entre le public et le privé** qui se combinent pour faire du service public de sécurité et de l'offre globale de sécurité un secteur peu efficace.

Nos remarques **ne visent pas à bouleverser l'équilibre entre les forces publiques et privées, ni même entre la police-gendarmerie nationale et les polices municipales** mais à **exploiter tous les gisements d'efficacité** en confiant à la police-gendarmerie nationale le **rôle de maître d'œuvre** du chantier de la sécurité. Nos propositions tendent donc à **restituer à l'Etat un rôle moteur** qu'il n'a plus que dans le discours, tant les choix récents l'ont conduit à se dépouiller des moyens de ses ambitions. La présente note trouve enfin une conclusion logique dans la proposition d'une refonte majeure dans l'organisation administrative du dispositif public, avec la création d'une **Délégation Générale à la Sécurité** placée sous l'autorité du Premier ministre.

II - Remédier à la mauvaise coordination des ressources publiques

Les ressources mises en œuvre par la France dans le domaine de la sécurité sont de quatre ordres : les moyens publics (police et gendarmerie), les personnels gérés par les collectivités locales (polices municipales), les personnels gérés par le privé (vigiles, gardiens, etc.) et enfin les mesures adoptées par les personnes privées (portes blindées, dispositifs d'alarmes). L'ensemble de ces dispositifs engendrent des dépenses qui dépassent amplement le simple budget public répressif. La part des dépenses publiques dans le tout est même très minoritaire.

Faute de pouvoir, à court terme, réallouer massivement les différentes dépenses d'un bloc vers l'autre, il convient de comprendre pourquoi la mauvaise coordination de ces dépenses engendrent une forte inefficacité.

a - Les gains de productivité

Il apparaît que le choix de la France en matière de sécurité est caractérisé par un très fort archaïsme. Les policiers français sont plus mal payés que ceux de la majorité des pays d'Europe du nord. En revanche, le nombre de policiers et de gendarmes par habitant est plus élevé en France que dans les autres pays européens comparables.¹ Il ressort donc clairement que le choix français est celui d'une police-gendarmerie **nombreuse en hommes mais faiblement rémunérés.**

Le constat peut être approfondi en examinant la part des investissements dans le budget public répressif. Certes, la France a fait des efforts importants pour moderniser sa police, mais il ressort clairement des données brutes, qu'au regard du nombre de policiers, de la richesse nationale et de la taille du pays, les ressources consacrées à l'investissement, c'est-à-dire à la **modernisation technique, sont insuffisantes.**

Il apparaît donc clairement que ce que les économistes appellent la **fonction de production de la police-gendarmerie** est **sous-dotée** en moyens techniques. Faute d'outils performants, les personnels doivent être plus nombreux. Le cercle est vicieux : puisqu'il est impensable de continuer à faire travailler policiers et gendarmes (ou encore les pompiers) dans des conditions de difficultés qui s'éloignent de plus en plus de celle du reste de la population, il faudrait encore plus de policiers et de gendarmes pour assurer leurs missions....

Les personnels publics français, en nombre important, assurent donc leurs missions avec des moyens insuffisants et des rémunérations faibles. Le passage aux trente-cinq heures vient encore compliquer l'équation : il est difficile d'embaucher dans le secteur public, le temps de présence est donc insuffisant pour accomplir toutes les missions, les récupérations des astreintes viennent encore diminuer le temps disponible et les moyens techniques limités « pénibilisent » toutes les tâches.

L'exemple des Etats-Unis ou du Canada offre pourtant la preuve qu'existe une alternative. A propos des réformes récentes de la police new-yorkaise, parmi les visiteurs de la vitrine américaine, peu nombreux sont ceux qui ont observé que le salaire moyen des policiers new-yorkais est 50% plus élevé que celui de leurs homologues parisiens. Nul doute, qu'à ce prix, la municipalité ait tout intérêt à les doter généreusement en matériels (transports, communication et informatique) afin de leur permettre de justifier les dépenses en impôts consenties par les New-

¹ Calcul effectué une fois corrigé les différences de revenu moyen par tête (PIB *per capita*).

Yorkais pour chaque heure de travail payée par des résultats dans la lutte contre la délinquance.

Le choix français doit donc être inversé : **l'accent doit être mis sur la productivité** qui peut être augmentée - à budget constant- en **augmentant les salaires** plutôt qu'en embauchant et en **investissant dans les infrastructures**, de manière à rendre chaque heure de travail policier riche de résultats. Il existe une niche de productivité d'une importance insoupçonnée qu'il est possible d'exploiter à condition d'enrichir le contenu du travail policier grâce aux investissements appropriés.

Ces lignes directrices peuvent être mises en œuvre assez facilement car, avant 2006, 45% des policiers actuellement en service seront en âge de partir à la retraite. Les effectifs policiers vont donc être entièrement refondus. Le pays dispose donc d'une fenêtre de tir pour effectuer les choix qui s'imposent : une occasion à ne pas rater ! Cela implique bien sur la création d'un profil de recrutement et une formation initiale des personnel en adéquation avec cette priorité de productivité.

b - La coordination des moyens

Le dernier demi-siècle a sans doute permis d'ancrer définitivement l'idée que la concurrence entre les services publics a des effets complexes. Un certain consensus tend à pourtant considérer qu'il est souvent nécessaire de sacrifier certains bénéfices des économies d'échelle en mettant en concurrence plusieurs agences publiques dans l'exécution des mêmes tâches. L'exemple de la recherche américaine est généralement invoqué à l'appui de cette thèse. La recherche scientifique américaine caracole au premier plan et pourtant ce pays à toujours refusé de se doter d'un ministère de la recherche. Les Etats-Unis jouent, par exemple, la carte de la concurrence entre les équipes de recherche sur le SIDA, mais au même moment, les Américains excellent pour coordonner, de manière souple, les résultats de chacun.

La coordination constitue un enjeu majeur. L'exemple de l'échec de la police de proximité souligne toutes les incohérences du choix français. De jeunes policiers, peu formés, mal informés de la réalité locale et surtout jetés sur le terrain sans plan coordonné sont voués à déambuler sur la voie publique. Leur bonne volonté s'érode sur la pierre de l'insuffisance des moyens et du manque de directives. Utilisée à des fins non électoralistes, la police de proximité constituerait pourtant une arme de choix contre la délinquance. À l'échelle d'un quartier, on sait que les seules opérations de proximité qui réussissent sont celles où l'information préalable est collectée, les principaux délinquants identifiés, les opérations de police lancées afin d'assainir le terrain et

la police de proximité installée après le déminage préalable de la situation.

Ce qui est vrai au plus près du terrain l'est également à l'autre extrémité de la chaîne, dans le domaine du renseignement. La transmission de l'information et la centralisation du renseignement sont la pierre de touche d'une police efficace. Faute de moyens informatiques, de personnels qualifiés et d'une autorité véritable, une partie non négligeable de l'information reste inutilisée. Ici encore, l'absence d'un schéma directeur en matière d'information et de renseignement sans même évoquer la pénurie des moyens de transmissions sécurisés, constitue un obstacle majeur à l'efficacité.

En conclusion, notre diagnostic souligne l'importance d'une **revitalisation des missions publiques** de sécurité centrée autour d'une revalorisation des rémunérations et la mise en place de système incitatifs qui permettent à certains de travailler plus et de gagner plus. Puisqu'il convient de disposer de forces de polices de taille raisonnable mais composées de personnels formés et rémunérés, reste encore à les doter de moyens qui leur permettent d'obtenir des résultats : seules contreparties acceptables de la dépense publique. Dans le domaine de la santé, qui connaît également des problèmes, personne ne suggère de remplacer la qualité des personnels médicaux par le nombre, bien au contraire. Cette règle vaut également dans le domaine de la sécurité. La partie la plus qualifiée du travail de police doit être effectuée par des fonctionnaires motivés et efficaces.

III - Pallier l'insuffisante coordination du public et du privé.

Reprenons l'analogie avec la santé publique pour souligner que personne ne conteste que les soins dispensés aux Français soit le fruit d'une architecture complexe où l'on trouve des hôpitaux publics et des cliniques privées, des praticiens libéraux conventionnés et des honoraires libres, etc. Dans le domaine de la sécurité publique, les décideurs publics semblent ne pas avoir pris la mesure du fait que plus d'un agent sur deux en charge de la sécurité n'appartient déjà plus à la police-gendarmerie nationale. Il n'est plus temps de regretter cet état de fait. La question clef consiste à poser les bases de la **coordination** entre, d'une part, les agences publiques en charge de la sécurité et d'autre part, le secteur privé.

a - La coordination des niveaux de gouvernement

La France connaît six niveaux distincts de gouvernement (Europe, nation, région, département, collectivités

territoriales, municipalités et peut-être un jour quartier).

Au niveau des municipalités, il existe dans de nombreuses agglomérations des polices dites « municipales ».

Le débat s'est engluë entre les partisans, à tout crin, de la police municipale (comme si le fait de se rapprocher du terrain était la solution à tous les problèmes) et les adversaires pour qui l'extension du rôle de l'Etat n'a pas de limites.

La coordination entre les forces de police nationales et municipales doit donc entièrement être repensée. La police municipale ne peut pas et ne doit pas se substituer à la police nationale. Il existe une véritable **subsidiarité** dictée par la **différenciation des compétences** entre ces deux types d'organisation. À l'évidence, la police nationale doit être impliquée dans la formation des agents de statut privé des polices municipales. Elle doit également expertiser leurs procédures opérationnelles et remettre des « certificats de qualité ». Agissant à l'instar des bureaux d'études encadrant l'activité du BTP, la police nationale doit assurer un rôle de **supervision** des activités de police municipale. Ce n'est pas la fonction de la police nationale que d'assurer une garde statique devant la mairie mais c'est en revanche son rôle de veiller au fait que cette garde soit effectuée dans de bonnes conditions et que l'information circule de manière suffisamment fluide entre les différentes agences afin de prévenir les incidents.

b - La coordination avec les acteurs privés de la sécurité

Hier, la police nationale et la gendarmerie étaient les seuls opérateurs en matière de sécurité. Aujourd'hui, ils sous-traitent, de fait, une partie des tâches opérationnelles, mais sont incapables d'en assurer la maîtrise d'œuvre.

Il n'est pas gênant que les domaines d'interventions des uns et des autres se recoupent parfois. La concurrence est saine, à condition qu'elle s'inscrive dans une politique coordonnée. La pierre de touche de la coordination est constituée par la circulation de l'information. Seule la police et la gendarmerie peuvent centraliser l'information et la re-dispatcher, en fonction des besoins opérationnels tout en respectant les règles déontologiques.

En soit, il n'y a rien de choquant à ce que la sécurité d'un concert de *rock and roll* soit assurée, en partie, par une entreprise privée. A condition, bien sûr, que toutes les garanties sur la qualité de la prestation soit réunies. En invoquant la notion de « **maîtrise d'œuvre** » nous soulignons combien le problème de la sécurité renvoie à un cas général. Dans le BTP, une ville confie tout

naturellement la construction de la patinoire municipale à un groupe d'entreprises privées. Mais elle s'assure de la bonne fin du projet en conservant précisément la maîtrise d'œuvre et en passant des marchés publics transparents et une série de contrats garantissant la qualité de l'ouvrage. En matière de sécurité, le principe doit être le même. La police et la gendarmerie doivent diriger, contrôler, expertiser la bonne fin des missions déléguées aux différents maîtres d'ouvrages (vigiles privés, gardiens, sociétés d'informatique assurant les transmissions de données, poste de soins, etc.). Il convient ainsi de **restituer à la police-gendarmerie** son rôle central de **maîtrise d'œuvre** du chantier de la sécurité publique. IL faut donc faire la promotion d'une « nouvelle centralité de la police-gendarmerie nationale ».

Nous plaidons donc résolument en faveur d'une **complémentarité** entre les tâches des différentes agences en charge de la sécurité. Cette complémentarité n'a de sens que si les **principes de subsidiarité** sont clairement établis et les **modalités de coordination définies**.¹ Enfin, une équipe ne gagne que si elle est dirigée d'où l'importance d'assigner à la police et à la gendarmerie le rôle de **maître d'œuvre** du chantier de la sécurité.

c - Mobiliser les professions exposées

Dans de nombreuses situations, les acteurs privés sont mieux à même d'identifier les problèmes de délinquance et leurs solutions que les agences publiques centralisées. Qu'il s'agisse d'un centre commercial, d'un quartier ou des clients d'une banque, ce sont le vigile, le gardien et le directeur d'agence qui disposent d'une information privée privilégiée.

Cette configuration rappelle ce que la science administrative désigne par **asymétrie d'information**. L'Etat est moins bien placé que les acteurs locaux pour identifier les auteurs de délits. La lutte contre le blanchiment constitue un exemple emblématique dont il faut réfléchir la portée. En instituant la déclaration obligatoire de soupçon, l'Etat a décidé de déléguer aux banques la collecte de renseignements précieux quant à l'utilisation, par la délinquance organisée, du système bancaire. Cette information (dont nous ne discuterons pas ici le degré d'exhaustivité) est collectée, à coût nul pour l'Etat par les banques.

La lutte contre la délinquance informatique ou financière illustre la vieille image de la course entre la perfection

¹ Dans un centre commercial, par exemple, les vigiles privés n'ont pas le droit d'interpeller un voleur et les policiers ne peuvent pas être présent sur le site en permanence. L'efficacité repose sur la coordination et le suivi de procédure que seul le maître d'œuvre peut suggérer.

du blindage et la puissance de l'obus. Nul doute, qu'aussi bien formés qu'ils soient, les policiers et les gendarmes ne sauront jamais contrecarrer toutes les formes de trafic sur l'internet ou sur les marchés financiers. Peut-on alors raisonnablement se résoudre à se passer des banquiers pour lutter contre la délinquance financière¹ ? Dans un domaine moins connu, comme le commerce électronique, observons que la principale limite à cette activité n'est pas, comme on le croit, la sécurité des transactions (en passe d'être très substantiellement améliorée) mais celle des boîtes aux lettres ! Nul doute que la coopération entre les opérateurs de commerce électronique et l'autorité publique doit permettre de repenser la livraison sécurisée (au niveau du quartier, de l'immeuble ? -tout reste à penser). Idem, dans le domaine des trafics d'automobiles volées. C'est bien sûr en traitant le problème avec les constructeurs - peut-être en incorporant dans le véhicule la puce idoïne- que des solutions seront trouvées. Il est évidemment collectivement moins coûteux de négocier, ex-ante, avec les fabricants des caractéristiques requises des puces GSM embarquées que de se livrer - ex post- à un travail de Sisyphe pour retrouver les véhicules.

Il convient de développer une véritable créativité en matière de Droit et de formes de formes de coopération avec les acteurs privés afin de lutter efficacement (et à moindre coût) contre la délinquance. Nous tenons à insister sur l'aspect coût. Les autorités publiques nord-américaines ont une véritable religion du contrôle budgétaire que résume la formule « *least cost enforcer* ». Il s'agit de confier une tâche à l'instance qui peut l'accomplir à moindre coût. Les associations professionnelles, les syndicats de métiers, les ordres des professions libérales constituent ainsi des interlocuteurs privilégiés, susceptibles de participer à la lutte contre la délinquance, à conditions de respecter leurs règles déontologiques et le périmètre couvert par le secret professionnel.

En **adaptant le droit** (comme ce fut le cas en 1990, avec l'instauration de la déclaration de soupçon et plus récemment en séparant les fonctions de conseil et de défense dans le métier d'avocat), **en multipliant les rencontres** et les échanges et surtout en proposant **l'expertise policière, ex-ante**, il sera possible de lutter efficacement contre les formes modernes de délinquance. Nous diagnostiquons donc l'existence d'un véritable **gisement de productivité** dans les possibilités offertes par la **coordination entre le public et le privé**.

¹

III - Conclusion

Le nouveau gouvernement doit adapter son architecture afin de se doter des moyens nécessaires pour traiter du dossier de la sécurité à la hauteur des attentes des Français. Actuellement, le dossier « sécurité » est réparti entre le ministère de l'Intérieur, celui de la Défense mais également des Finances (douanes) sans parler des dimensions qui recourent la santé publique (drogues ou sécurité de la chaîne alimentaire) ou encore les intersections entre l'éducation et la sécurité. Il convient donc de créer une Délégation générale à la sécurité placée sous l'autorité du Premier ministre, qui à l'instar de la DATAR des grandes années de l'aménagement du territoire, saura impulser et coordonner les actions dans ce domaine.

Trois conditions impératives doivent être réunies afin de garantir le succès d'une telle initiative. Premièrement, il convient d'en confier la direction à une personnalité dont l'autorité soit reconnue par tous. Deuxièmement, cette direction doit disposer d'un budget qui lui permette de prendre des initiatives propres et de venir compléter celles des autres secteurs de l'Etat. Ce faisant, elle en abaisse le coût pour ladite administration ce qui constitue une puissante incitation à suivre ses directives... Enfin, cette direction doit exercer un véritable magistère de la réflexion en matière de sécurité. À nouveau, l'exemple de la DATAR s'impose. Il fut un temps où l'Etat savait impulser et coordonner les réflexions qui lui permettaient d'avoir en permanence une longueur d'avance sur les problèmes.¹

Une véritable opportunité de reconsidérer sur des bases neuves les questions de sécurité doit être créée autour de l'élection présidentielle. Nul doute qu'une telle initiative corresponde aux attentes des Français et valorise à leurs yeux ceux qui sauront faire montre de courage et d'originalité.

¹ Notons qu'il n'existe pas à ce jour de document présentant la situation de la France, en comparaison avec celle de quatre pays de l'Union européenne, en matière de dépense par tête dans le domaine de la sécurité publique, d'effectifs comparés et de rémunération des policiers. En paraphant Boileau nous dirons que « ce qui ne se conçoit pas, ne risque pas d'être correctement énoncé »...