



# Le désordre assisté par ordinateur : l'informatisation des fichiers de police en France

Eric Heilmann

## ► To cite this version:

Eric Heilmann. Le désordre assisté par ordinateur : l'informatisation des fichiers de police en France. Cahiers de la Sécurité, 2005, 56, pp.145-165. hal-00382201

**HAL Id: hal-00382201**

**<https://hal.science/hal-00382201>**

Submitted on 7 May 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 police technique et scientifique englobe les ressources de la documentation criminelle, c'est-à-dire les fichiers exploités en vue d'identifier ou de rechercher l'auteur d'un crime ou d'un délit, de contribuer à la découverte d'objets volés, ou encore de permettre un rapprochement entre des infractions. Engagée à la fin des années 1960, l'informatisation de ces ressources doit étendre les potentialités de traitement des données collectées mais les objectifs escomptés (facilité d'accès, de conservation et de diffusion des informations, fiabilité des données, etc.) sont rarement atteints. Cet article vise à éclairer les variables technique, professionnelle et politique qui ont sous-tendu ce processus d'informatisation.*

# Le désordre policier assisté par ordinateur

## L'informatisation des fichiers de police en France (1968-1988)

DOSSIER

1

par *Éric HEILMANN*

**A** la fin des années 1960, au moment où la police envisage d'informatiser une partie importante de ses ressources documentaires, le ministère de l'Intérieur publie un répertoire des fichiers de police ayant pour but de faire connaître à ses agents l'ensemble des corpus de données à leur disposition<sup>1</sup>. Tiré de son introduction, cet extrait dresse un constat qui, si l'on veut bien lire entre les lignes, est plutôt préoccupant :

« Le traitement électronique de l'information ouvre d'ores et déjà des perspectives prometteuses dans le domaine de la documentation,

♦♦♦ (1) Intitulé « Fichiers de police », ce document confidentiel est daté de mars 1968. Les documents non publiés et non cotés cités dans cet article ont été recueillis par l'auteur au cours de sa recherche doctorale à la fin des années 1980.

qui est une des bases fondamentales de l'action policière, et les études entreprises devraient nous permettre de passer, dans quelques années, au stade opérationnel. D'ici là, il convient de se pencher sur ce qui existe et de l'utiliser au mieux (...). En avril 1967, une mission fut chargée de l'étude de la documentation policière. Elle constata immédiatement l'importance, le volume et la diversité de cette documentation, accumulée depuis de nombreuses années. Fichiers et dossiers forment aujourd'hui une masse précieuse d'informations conservées avec soin. Dans les seuls services parisiens de la police nationale, il existe plus de quatre cents fichiers contenant au total plus de 130 millions de fiches. Celles-ci tantôt renvoient à des dossiers, tantôt résument des renseignements immédiatement exploitables. Cette documentation n'est qu'imparfaitement utilisée car, si chaque service n'ignore rien des ressources documentaires qu'il possède, il n'a souvent qu'une idée fort sommaire de celles que les autres détiennent. On peut donc penser qu'une meilleure connaissance par chacun d'eux de l'ensemble des moyens d'information de la police serait de nature à faciliter de nombreuses activités».

2

Il met en évidence deux problèmes cruciaux auxquels la police est confrontée depuis fort longtemps. Tout d'abord, celui de la communication des fiches et des dossiers entre les différents services. L'information circule peu ou pas du tout entre eux. Chaque service s'est constitué un patrimoine informationnel dont l'exploitation est primordiale pour délimiter son champ de compétence et se voir reconnaître une capacité spécifique d'intervention sur le terrain. De la sorte, un service peut, le cas échéant, revendiquer une certaine autonomie par rapport à d'autres entités concurrentes, voire même vis-à-vis de sa hiérarchie ou du gouvernement [Heilmann, 1991, p. 174-184 ; Palidda, 2000, p. 103-111]. Reste que l'accumulation des données enregistrées s'avère impressionnante et engendre un second problème : si le traitement de l'information constitue bien « une des bases fondamentales de l'action policière », l'efficacité de cette dernière se trouve compromise par l'énorme quantité de fiches exploitées par les services.

Créée en 1968, la Direction des écoles et techniques (DET) est chargée de rénover les procédés classiques

d'archivage et d'exploitation des données. Pour parvenir à cet objectif – à un moment où l'informatique émerge comme un domaine nouveau dans lequel aucun corps professionnel n'a encore assis son monopole –, la DET constitue un réseau étroit de collaborateurs. Désireux de réformer l'ensemble de l'institution policière par la promotion de systèmes informatiques, leur action est cependant mise en cause quelques années plus tard. Au début des années 1980, après l'arrivée de la gauche au pouvoir, un plan de modernisation est élaboré en vue de revaloriser le métier de policier. La rénovation des équipements y occupe une place centrale. La Direction des transmissions et de l'informatique (DTI), qui se voit alors confier comme mission la mise en œuvre de ce plan, se heurte à de nombreuses difficultés et, une fois encore, bien des espoirs vont être déçus. En toile de fond a pris forme un débat sur l'informatique et les libertés dont la vigueur a sensiblement varié au fil du temps...

♦♦♦♦

(2) La loi du 3 juillet 1966 réalise l'unité juridique de la Sûreté nationale et de la préfecture de Police sous la forme de la Police nationale.

♦♦♦♦

(3) « La Direction des écoles et techniques de la police sera chargée de réaliser dans les esprits l'unité qui a été créée dans le droit en suscitant au sein de la police une solidarité de qualité. (...) Cette direction sera, et cela est très important à nos yeux, le support de toute l'action de mon ministère vers une meilleure utilisation des moyens scientifiques et techniques modernes pour la prévention et la répression des délits : coordination des efforts des laboratoires de police scientifique, utilisation des systèmes de télé-impression, remise en ordre des services d'archives et de documentation, tout cela en liaison avec les institutions scientifiques spécialisées en France et à l'étranger. »

## La DET souffle

### « l'esprit informatique »

Dans le cadre de la réorganisation des services de police intervenue en 1966<sup>2</sup> [Gleizal *et al.*, 1993, p. 72-73], il est prévu de créer une nouvelle direction pour assurer l'unité de la formation et l'homogénéité des méthodes et des techniques de police. Instituée en janvier 1968, la DET a vocation à devenir l'un des vecteurs essentiels qui doit favoriser la fusion de la préfecture de Police de Paris et de la Sûreté nationale décidée par le gouvernement. À l'occasion d'une déclaration effectuée à l'Assemblée nationale en novembre 1967, le ministre de l'Intérieur exprime d'ailleurs très explicitement le sens de sa mission<sup>3</sup> [Gandouin, 1969, p. 55].

Directeur de la DET, Jacques Gandouin rassemble progressivement un personnel spécialisé au sein d'une sous-direction de l'Informatique et de l'identification. À la fin de l'année 1969, cette équipe se compose de deux administrateurs (dont un ayant une formation d'analyste), de deux analystes et de huit programmeurs. La DET est

soutenue financièrement par la Délégation à l'informatique, organisme à vocation interministérielle qui vise à coordonner la politique nationale de l'informatique, à élaborer et à mettre en œuvre une politique de recherche et de développement industriel dans ce domaine ainsi qu'à promouvoir des applications informatiques dans les entreprises et dans l'administration publique. La DET obtient ainsi de cette Délégation des crédits importants dont l'utilisation est rendue beaucoup plus souple que dans le cadre de la procédure administrative classique<sup>4</sup>.

....

(4) Sur la politique de la Délégation à l'Informatique, cf. Legendre [1969, p.257-261].

## Un réseau en marge des structures hiérarchiques

Malgré leur faible importance numérique, les membres de la DET réussissent à engager rapidement le processus d'informatisation devant conduire à une rationalisation de l'organisation des ressources documentaires. Un « correspondant informatique » est désigné dans chaque direction active qui, en liaison permanente avec la DET, participe à la définition des tâches susceptibles d'être automatisées et des priorités à retenir. Des groupes de travail sont constitués autour de grands projets. On trouve à leur tête des individus appartenant aussi bien à la DET qu'à d'autres directions. Ainsi, l'activité du groupe consacré aux fichiers relatifs aux véhicules (fichiers des cartes grises, des permis de conduire, des véhicules volés, etc.) dépend du directeur des services techniques de la préfecture de Police de Paris. Les groupes ayant pour centre d'intérêt la conversion du fichier mécanographique des recherches criminelles (FRC) et l'automatisation du fichier des personnes recherchées (FPR) sont respectivement animés par le directeur central de la Police judiciaire et par le directeur de la DET. Quant à celui chargé de l'implantation de terminaux dans les services et de la réalisation des liaisons techniques entre ces services, il est dirigé par le chef du service des transmissions<sup>5</sup>.

C'est donc en marge des structures hiérarchiques traditionnelles que les premières opérations sont mises en chantier. En effet, la dynamique de développement et de

....

(5) Seuls les services de la DST et des RG ne participent pas à ces travaux. Ils disposent d'un matériel spécifique (IBM 370) et de leurs propres équipes spécialisées.

diffusion des systèmes informatiques dans la police repose alors en grande partie sur un réseau promoteur extraordinairement restreint et interne à l'administration. Cela étant, les membres de ce réseau n'ont initialement aucune application concrète à présenter à leurs interlocuteurs pour les convaincre du bien-fondé de leur entreprise. La réussite des actions envisagées par la DET et les hauts fonctionnaires qui lui sont associés tient donc essentiellement à leur capacité à promouvoir un certain nombre d'idées fortes au sein de tous les services et échelons de la police.

Lorsque le directeur de la DET présente le programme d'action de son équipe, « la création d'un esprit informatique » est placée en tête des priorités :

« Il faut que chacun soit convaincu que l'informatique est une œuvre collective qui transcende le cloisonnement des services ; il faut provoquer une prise de conscience au sein de l'administration pour que chacun, de l'échelon le plus élevé de la hiérarchie à l'échelon le plus modeste, soit pleinement informé, se sente « concerné » et participe sans restriction, avec un enthousiasme lucide, à cette œuvre. C'est à mon avis la condition première du succès d'une aussi vaste entreprise [Gandouin, 1969, p. 59]. »

5

Le développement des applications informatiques est ainsi légitimé par un discours s'attachant non seulement à conforter l'image que les policiers ont de leurs besoins (en informations et en moyens de les traiter) mais aussi à modifier leur perception de l'institution dans laquelle ils évoluent. La police est considérée comme une administration archaïque, ses services sont perçus comme inefficaces car cloisonnés : seule une organisation rationnelle des recueils et des flux d'informations entre ces mêmes services est susceptible de transformer profondément le fonctionnement de l'institution<sup>6</sup>.

....

(6) Dans le même sens, et dans d'autres branches de l'administration française, cf. Jamous, Grémion, [1974]; Frayssinet [1981].

À cet égard, l'informatisation du FPR constitue un exemple particulièrement révélateur de la volonté de la DET de rationaliser l'organisation des ressources documentaires de la police dans le but de faire fondre les barrières qui séparent ses services. L'opération doit conduire à la

suppression des trois cents fichiers exploités sur l'ensemble du territoire et à la création d'un méta-fichier électronique. Ces multiples fichiers répondent tous à la même préoccupation : permettre aux services de l'ex-Sûreté nationale de savoir, à l'occasion des contrôles qu'ils sont amenés à effectuer dans l'exercice de leurs missions, si une personne est recherchée ou signalée et, dans l'affirmative, pour quel motif. L'informatisation vise à centraliser toutes les informations, à éliminer celles qui sont redondantes, à effectuer des mises à jour plus rapides, et à faciliter la diffusion des données à travers les services par le biais de l'implantation d'un réseau de terminaux<sup>7</sup>. Les hommes de la DET espèrent ensuite fusionner le fichier des personnes recherchées détenu par la préfecture de Paris avec celui qu'ils élaborent pour le compte de l'administration centrale. L'enjeu est bien ici de rapprocher les deux grandes entités de la Police nationale afin, à terme, de réaliser la fameuse « unité » créée en droit.

Les relations établies au sein du réseau, relations directes court-circuitant les structures administratives sclérosées que ses membres dénoncent, constituent d'ailleurs une préfiguration de l'administration à laquelle ils aspirent. Mais l'avantage de cette méthode d'action (qui au demeurant rencontre très peu de résistance sur son chemin à l'intérieur de l'institution) a également son revers : le processus d'informatisation s'opère de façon quasi clandestine. Or, au milieu des années 1970, l'opacité qui entourait jusque-là les fichiers de la police commence à poser problème.

## Les promoteurs des systèmes sur le front des libertés

En mars 1974, la parution dans le journal *Le Monde* d'un article mettant en cause les ambitions de la police dans le domaine informatique sert en quelque sorte de détonateur. Son auteur, le journaliste Philippe Boucher [1974], y fait part d'une double inquiétude. Il y a d'abord celle suscitée par le « gros ordinateur central » que le ministère de l'Intérieur vient de louer et d'installer dans ses locaux. Il

....

(7) Cf. *Revue de la Police nationale*, 1971, n° 87, p. 34-37.

s'agit d'un Iris 80 de la CII (Compagnie internationale pour l'informatique) qui, à cette époque, représente la machine la plus puissante fabriquée par le constructeur national. Si, comme le souligne avec insistance ce dernier, cette machine peut servir à tous les usages, ne pourrait-elle pas permettre une extension du contrôle exercé par la police sur la population? En outre, en mobilisant ce nouvel outil, la police ne sera-t-elle pas en mesure d'accéder à des informations à caractère personnel détenues par d'autres administrations? L'auteur révèle en effet que, venant tout juste d'achever l'informatisation du répertoire national des personnes physiques au sein duquel chaque Français se voit attribuer un numéro de treize chiffres établi à partir de l'état civil, l'INSEE prévoit de créer un système automatisé pour les fichiers administratifs et le répertoire des individus (SAFARI). Ce système permettrait de «fusionner» tous les fichiers détenus par l'administration en utilisant le numéro à treize chiffres comme un identifiant unique. C'est précisément cet aspect du projet qui inquiète Philippe Boucher, désormais doté d'importants moyens techniques, le ministère de l'Intérieur souhaite «y jouer le premier rôle»<sup>8</sup>.

....

(8) Curieusement, Philippe Boucher ne s'interroge pas sur le rôle de l'INSEE qui, à l'origine de ce projet a, depuis plusieurs années, déjà largement ouvert ses fichiers à d'autres administrations (Finances, Défense, Travail, etc.) dans l'illégalité la plus totale. Tous les ministères (qui sont des «clients» de l'INSEE) s'intéressent alors au projet «Safari». Pour un examen critique de ce projet, cf. Vitalis [1981].

....

(9) Dirigée par Bernard Tricot, la Commission informatique et libertés publiera ses conclusions un an plus tard : Tricot [1975].

La dernière acquisition matérielle du ministère de l'Intérieur et sa convoitise ne manquent pas d'alimenter dans l'opinion publique la crainte d'une investigation policière généralisée. Le gouvernement décide alors de créer une commission d'enquête et d'interdire, dans l'attente de ses conclusions, toute interconnexion de fichiers. Instituée en novembre 1974, cette commission est chargée de «proposer au gouvernement, dans un délai de six mois, des mesures tendant à garantir que le développement de l'informatique dans les secteurs public, semi-public et privé se réalisera dans le respect de la vie privée, des libertés individuelles et des libertés publiques»<sup>9</sup>. Ses travaux alimenteront par la suite les débats engagés au Parlement, lequel en janvier 1978, adoptera une loi destinée à encadrer le développement de l'informatique dans la société. Un des apports les plus significatifs de ce texte est d'instituer une commission de contrôle permanente, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), dont le rôle est de veiller à l'application de règles protectrices. On



retiendra surtout ici que la mobilisation politique et sociale ne s'est pas faite autour des problèmes de rationalité (comme l'imaginaient les promoteurs des systèmes informatiques) mais de confidentialité dont la commission d'enquête a, en quelque sorte, constitué la caisse de résonance [Jamous, Grémion, 1978, p. 55-77]. Les membres de la DET ont certainement dû être surpris par la tournure prise par les événements. En premier lieu son directeur qui, dès 1969, écrivait dans la revue *Administration* :

« Il est par ailleurs une autre considération beaucoup plus importante encore à nos yeux, c'est le souci de la liberté individuelle, du respect de l'homme, du citoyen. Ce souci-là doit constamment nous hanter dans nos études et nos travaux de recherche pour une meilleure protection des personnes et des biens. La mise en mémoire d'un certain nombre de données n'est-elle pas attentatoire à la liberté et même à la dignité de l'homme ? Ne présente-t-elle pas des dangers si nous connaissons à nouveau comme naguère la férule d'un État totalitaire, le joug d'une police politique orientée non vers le maintien de l'ordre public, la prévention et la répression des crimes, mais vers l'asservissement des citoyens libres, privés par une minorité de leurs moyens d'expression ? Le problème vaut qu'on y réfléchisse longuement et profondément. (...) Je suis pour ma part convaincu que seuls les délinquants pourront craindre les effets de l'exploitation électronique de la documentation policière. Mais si de proche en proche chaque individu, parce qu'il est né, qu'il est marié, qu'il a passé des examens, dont le permis de conduire, qu'il est propriétaire d'immeubles ou de meubles, voit une partie de son profil passer peu à peu dans les banques d'informations, cela ne peut se faire qu'à certaines conditions et avec de grandes précautions [Gandouin, 1969, p. 61-62]. »

En concluant ainsi son article, Jacques Gandouin montre que la question de l'informatique et des libertés est au cœur de ses préoccupations. Son équipe est composée de réformistes convaincus que l'informatique peut, par une sorte de grand bond en avant dans la modernité, décharger la police de tout l'archaïsme dont elle est porteuse.

....  
 (10) Sur ce point les réflexions de Jacques Gandouin au sujet du projet de « titre d'identité polyvalent » que ses services élaborent au cours des années 1968-1969, cf. Piazza [2004, p. 300-303].

Conscients du risque de voir tous les citoyens être mis en carte<sup>10</sup> (risque qui viendrait moins de l'informatisation des fichiers de police que de celle de l'ensemble des fichiers administratifs), ils font toutefois le pari que l'informatique ne sera pas détournée au profit d'objectifs différents de ceux qu'ils cherchent à atteindre : à savoir, une plus grande transparence dans le fonctionnement des services de police et une rationalité accrue dans la conduite de leurs actions. Bref, ils travaillent à l'avènement d'une police plus démocratique car si le désordre qui règne dans les fichiers manuels peut être apprécié par le citoyen comme une garantie de sauvegarde de ses libertés (manque de mania-bilité, dissémination sur le territoire, recherche aléatoire), il ouvre aussi la voie à un fichage arbitraire préjudiciable aux individus.

Mais peut-être les membres du réseau promoteur ont-ils également été rassurés puisque toutes les garanties que le directeur de la DET appelait de ses vœux en 1969 ont été apportées par le législateur dix ans plus tard. En outre, l'intervention de la commission Tricot, laquelle a découvert que le processus d'informatisation étendait finalement ses ramifications dans toute l'administration française, n'a pas entravé le développement de l'informatique dans la police. Sans doute a-t-elle réprouvé le mode d'implantation des systèmes informatiques dans les services de police comme dans le reste de l'administration publique. Mais, comme ont pu le souligner à raison Haroun Jamous et Pierre Grémion [1978, p. 66], elle n'a finalement pas condamné ce processus et a même contribué à lui apporter la légitimation qui lui faisait jusque-là défaut.

## Une mobilisation croissante de données

Sur le plan structurel, un seul changement intervient en 1975. La DET est scindée en deux directions rattachées à la direction générale de la Police nationale : une direction des Services techniques et une direction des Personnels et des écoles de police. La première comprend toujours trois

sous-directions (transmission, équipement et informatique) mais sa sous-direction de l'informatique voit son champ d'action étendu puisque le Centre électronique de gestion et de traitement de l'information de la préfecture de Police de Paris (CEGETI) passe sous son autorité<sup>11</sup>.

Après avoir substitué au matériel étranger (IBM, General Electric et Honeywell Bull) des ordinateurs de la gamme Iris 80 de la CII, c'est à un autre constructeur national que l'institution fait appel en 1979 pour transférer ses applications informatiques sur des mini-ordinateurs de type Mitra 125 et 225 (Thomson-Cimsa). Le parc des terminaux installés atteint alors près de trois cent cinquante unités qui permettent à des services locaux d'accéder directement aux grands fichiers nationaux, tels que le FPR, le FRC et le FVV (fichier des véhicules volés).

Concernant ces trois grandes applications, le tableau ci-joint élaboré par nos soins montre que le volume d'informations enregistrées ne cesse de croître<sup>12</sup>.

10

	1975	1981
FVV	20 000	400 000
FPR	200 000	300 000
FRC - affaires	240 000	800 000
FRC - objets	330 000	1 200 000
FRC - auteurs	110 000	210 000

Le processus d'informatisation s'est donc poursuivi mais, au début des années 1980, tout semble indiquer que l'informatisation des ressources documentaires ne s'est pas traduite par des gains concrets pour les policiers. Commandée en 1981 par le nouveau ministre de l'Intérieur, Gaston Defferre, une enquête de l'Inspection générale de l'administration souligne en effet le désordre qui règne encore dans les fichiers informatisés : le matériel ne répond plus aux attentes des services, sa maintenance n'est pas assurée correctement, les temps de traitement se sont considérablement allongés, les programmes utilisés ne sont pas performants, le personnel qualifié fait défaut... Lediagnostic est sans appel et stigmatise « *un véritable effondrement de la qualité des prestations fournies, qu'il*

....

(11) Cf. sur ce point Guénon [1978], sous-directeur de l'Informatique à la direction des Services techniques de la Police nationale.

....

(12) Les chiffres de 1975 sont tirés du rapport Tricot, ceux de 1981 d'un document interne du ministère (PJ). En 1987, un document interne (PJ) indique que le FRC contient désormais des renseignements sur 1 500 000 affaires, 4 000 000 d'objets et 400 000 auteurs.

*s'agisse de la fiabilité des informations obtenues, de la diversité des applications traitées ou de la souplesse d'utilisation de l'outil informatique [Marion, 1986].»*

Comme l'atteste le passage suivant d'un article paru en 1985 dans la très officielle *Tribune du commissaire de police*, les cadres policiers reconnaissent eux-mêmes l'incroyable désordre qui caractérise les dispositifs mis en place :

« À ce jour, on constate un développement anarchique et un défaut de maîtrise de la documentation policière : cloisonnement entre services, prolifération des fichiers et des méthodes, caractère obsolète ou anachronique des fichiers, défaut d'expurgation de cette documentation, saturation des systèmes en place, défaut de régulation initiale, religion du volume au détriment de la valeur intrinsèque du document, primauté du quantitatif par rapport au qualitatif, difficulté d'accès aux documents, inadaptation des moyens d'information et d'exploitation <sup>13</sup> ».

.....  
(13) *Tribune du commissaire de police*, 1985, n° 31, p. 84.

Si donc l'informatique a étendu les potentialités de stockage et de consultation des informations, elle a corrélativement joué un rôle extrêmement conservateur. L'emploi des ordinateurs a renforcé la tendance des services à accumuler toujours plus d'informations. Les commodités de traitement attendues se sont sensiblement réduites et la mobilisation d'informations supplémentaires a rendu difficile tout ordonnancement dans les collections nourries par ces nouvelles acquisitions. C'est là tout le paradoxe des systèmes informatiques mis en œuvre dans l'appareil policier : ils servent à la fois à étendre la portée des contrôles sur les individus mais également à contrôler l'ordre dans la documentation policière elle-même... avec plus ou moins de succès.

11

## La DTI face à la professionnalisation des personnels

Au début des années 1980, Gaston Deffère décide de créer une direction des Transmissions et de l'informatique (DTI) qui est chargée d'établir un « schéma directeur de l'informatique »

fixant le programme des réalisations à venir<sup>14</sup>. Un plan de modernisation de l'institution est en chantier et la rénovation des équipements y occupe une place centrale. Outre la définition de la politique d'équipement, la DTI se voit doter de nouvelles attributions lui conférant autorité sur des questions aussi importantes que la conduite des projets, la mise en œuvre des moyens informatiques, l'exploitation des centres de traitement, le développement et la maintenance des applications, et l'animation des comités d'exploitation réunissant les responsables de la conception et de l'utilisation des systèmes. La DTI a donc pour mission de « remettre de l'ordre » dans l'informatique policière, comme autrefois la DET dans les « papiers » de la police.

Publié en 1984, le schéma directeur de l'informatique retient trois grands axes de développement : l'informatisation de la gestion des personnels et des matériels ; la conversion des grands fichiers informatisés (FPR, FVV et FRC, ainsi que les fichiers des RG et de la DST) sur des unités centrales dont les capacités de traitement sont étendues (ordinateurs de type DPS 7 de la compagnie Bull) et qui permettent un net accroissement du réseau de consultation (1 500 terminaux) ; et l'équipement en micro-ordinateurs des services territoriaux de la police (simplification de l'enregistrement des plaintes, allègement des circuits de mise à jour des fichiers locaux, et production automatisée de statistiques).

De son côté, la Direction centrale de la Police judiciaire prévoit de rénover les services de l'Identité judiciaire (notamment en informatisant les fichiers d'empreintes digitales et de photographies signalétiques) et de substituer au FRC un « système de traitement de l'information criminelle » (STIC). La finalité de ce dernier est d'intégrer toutes les informations exploitées par les services de police dans une seule et même architecture : au niveau local sur des micro-ordinateurs, régionalement sur des mini-ordinateurs et à l'échelon central sur des puissants ordinateurs. À quoi s'ajoutent encore d'autres programmes d'équipement : embarquement de terminaux dans les véhicules ou encore constitution de banques de données scientifiques pour les laboratoires de police [Genthial, 1985].

Le plan de modernisation de la Police nationale adopté par le Parlement en août 1985 reprend à son compte tous

♦♦♦♦

(14) Cf. le décret du 30 décembre 1981 (JO, 3 janvier 1982) et l'arrêté du 16 juin 1982 (JO, 6 juillet 1982).

.....  
(15) Loi n° 85-835 du 7 août 1985 relative à la modernisation de la Police nationale, JO, 8 août 1985.

.....  
(16) Ces citations sont extraites du Rapport annexe à la loi de modernisation et d'articles qui accompagnent sa présentation dans un numéro spécial de la Revue de la Police Nationale consacré au plan de modernisation (n° 123, novembre 1985).

ces projets ambitieux que la DTI a pour tâche de concrétiser<sup>15</sup>. De très nombreux bénéfices sont escomptés : « les gains de productivité pourront être affectés à l'amélioration des relations entre la police et l'usager » ; « les équipements informatiques vont libérer des personnels pour une présence accrue sur le terrain » ; « les systèmes permettront d'évaluer systématiquement et régulièrement les performances [des policiers] » ; « les gains de temps obtenus permettront de réorganiser les services » ; « les policiers pourront se dispenser de se reporter aux dossiers d'archives et obtenir des réponses immédiates<sup>16</sup> ». Tous les espoirs sont donc permis... mais ils vont être rapidement déçus. Menés de front, la plupart des projets connaissent un retard systématique dans leur exécution. Plusieurs directions actives s'opposent à l'action de la DTI. De plus, pour des raisons politiques qui lui échappent, certains projets, un moment présentés comme urgents (par exemple la livraison de micro-ordinateurs dans les commissariats), sont abandonnés. Tandis que d'autres, auxquels le schéma directeur ne faisait pas initialement référence, deviennent soudain prioritaires, comme la conception d'une carte d'identité infalsifiable.

13

## Le développement intempestif de la micro-informatique dans les services

L'introduction de micro-ordinateurs dans les structures territoriales de la police est certainement l'une des mesures les plus attendues par les hommes de terrain. Selon une enquête réalisée à la demande de la Direction de la formation, « la gêne principale, dans l'exercice de leurs fonctions, c'est le trop grand nombre de paperasses ». Et, pour ceux qui l'ignorent encore, elle ajoute : « la police, c'est le musée de la machine à écrire [ministère de l'Intérieur, 1982] ».

Face à cette situation, l'arrivée de la micro-informatique dans les commissariats apparaît pour le moins urgente, à tel point qu'un certain nombre de services n'attendent pas l'intervention de la DTI pour s'en doter et font appel au

Conseil national de prévention de la délinquance pour financer l'achat d'ordinateurs. Ayant permis d'équiper une quarantaine de commissariats de 1983 à 1984, les initiatives du Conseil témoignent de sa volonté d'engager une politique de prévention de la délinquance dans les communes et d'amener les services publics concernés à coordonner leurs efforts. Aux municipalités, il propose des programmes d'action destinés à prévenir la délinquance alors que sont fournis aux policiers des moyens d'alléger l'exécution des tâches répétitives et d'accroître leur disponibilité sur le terrain.

Dans ce contexte, l'intervention de la DTI devient extrêmement délicate. Elle doit prendre en considération les expériences acquises et laisser suffisamment d'autonomie aux polices de proximité pour poursuivre leurs actions. Mais il lui faut aussi maintenir la cohérence du programme d'équipement de l'ensemble des services puisque, à terme, toutes les machines doivent être reliées à un vaste réseau intégré. De fait, sa mission est contradictoire avec les efforts engagés pour accroître la professionnalisation des personnels. En effet, l'idée de confier à la DTI la maîtrise du programme d'équipement informatique de l'ensemble de l'administration s'accommode mal avec la volonté d'autonomie qui est l'une des caractéristiques du professionnel.

Ainsi, en matière d'exploitation, la DTI met à la disposition de tous les services un logiciel (baptisé « Odyssée ») conçu pour fonctionner sur le matériel qui est alors le plus utilisé dans les commissariats : le micro-ordinateur Goupil. Ce logiciel permet de réaliser le traitement automatique des procédures (procès-verbaux, rapports, etc.) et d'exploiter de façon automatisée le registre des crimes et délits. Tente-t-elle ainsi d'imposer un produit standard ? En tout cas, elle n'y parvient pas. Toutes les grandes directions actives créent leurs propres équipes spécialisées et élaborent des « applications-maison ». Ainsi, la Direction des polices urbaines confie à son nouveau Bureau des transmissions, de l'informatique et de la bureautique le soin de développer un programme destiné à remplacer le logiciel Odyssée. À la sous-direction de la Police technique, le bureau Étude et organisation expérimente des applications pour le compte

....  
(17) En particulier un « fichier de travail » destiné à traiter « toutes les informations relatives aux individus susceptibles d'intéresser les services actifs de police », document interne PJ, non publié.

....  
(18) « Les [micro-ordinateurs] Goupil ne sont, pour l'instant, pas connectables avec les grands fichiers, ce qui va obliger la DTI à dépenser des sommes importantes pour faire élaborer, par une entreprise privée, un logiciel permettant dans l'avenir cette connexion. On peut être fondé à se demander s'il ne serait pas préférable, au lieu de persister dans l'erreur et dépenser des finances précieuses, d'adopter le matériel Bull, qui est immédiatement connectable, y compris avec les têtes de réseau actuelles, et coûte, pour une grappe de quatre postes un prix équivalent à quatre Goupil, tout en ayant des performances et des possibilités largement supérieures. » Cf. Tribune du commissaire de police, op.cit., p. 69 et p. 74.

de la Police judiciaire<sup>17</sup>. De même à la Police de l'air et des frontières, une division informatique voit le jour et l'une de ses premières initiatives est de concevoir un programme de gestion des affaires et de classement des archives. La préfecture de police affiche aussi clairement son intention de ne pas collaborer avec la DTI. L'expérience qu'elle engage dans un commissariat du VI<sup>e</sup> arrondissement de Paris (étendue ensuite à l'ensemble des commissariats de la capitale) est d'emblée présentée comme « *originale dans son principe et par la méthode de travail retenue* ». Le choix du matériel se porte sur des micro-ordinateurs Questar (Bull) alors que les études et l'analyse fonctionnelle sont réalisées par les fonctionnaires d'encadrement du commissariat avec l'aide du Service organisation et méthodes du cabinet du préfet et le CEGETI. À l'occasion d'une présentation des travaux accomplis, la politique de la DTI est d'ailleurs vertement critiquée<sup>18</sup>.

En définitive, lorsque la DTI décide de définir les caractéristiques générales des systèmes à mettre en place dans le cadre du plan de modernisation, c'est à un cabinet d'étude privé (Arthur Andersen) qu'elle fait appel. Ayant perdu une grande partie de son autorité (voire de sa crédibilité), elle se voit donc contrainte, pour imposer ses vues, d'avoir recours à un organisme privé de « renommée mondiale » dont les conclusions ne sauraient être contestées.

Dans une institution notamment chargée du maintien de l'ordre, le désordre de cette politique d'équipement peut surprendre. Quelques éléments de réflexion peuvent ici être avancés. Manifestement, la DTI n'a pas su maîtriser les aspects techniques de son schéma directeur. Elle ne dispose de guère plus de deux cents informaticiens alors que le ministère des Finances en compte par exemple plus de sept mille à la même époque. Les directions actives conservent d'ailleurs jalousement le personnel qualifié dont elles disposent, certaines d'entre elles n'hésitant pas à débaucher des membres de la sous-direction de l'informatique. En outre, la DTI doit faire face aux stratégies divergentes des services opérationnels. Si l'on peut y voir une illustration supplémentaire de la diversité des logiques d'action des polices spécialisées [Monjardet, 1998], c'est précisément parce



que ces dernières considèrent que leur existence même est en jeu. L'élaboration des ressources documentaires est tout à la fois l'effet et la cause de la spécialisation des forces de police; elle est le fruit d'un travail approfondi dans un secteur déterminé tout comme le support d'une connaissance spécifique sur des populations ciblées. La maîtrise de l'exploitation de ces ressources, qui passe désormais par l'emploi de nouveaux matériels et logiciels, est donc primordiale car elle permet aux services de conserver la maîtrise du traitement de l'information sur lequel repose leur capacité spécifique d'intervention. La lutte contre la DTI est d'autant plus sévère que le micro-ordinateur représente un matériel dont la vocation est justement de donner à son utilisateur potentiel une plus grande autonomie. Alors que le réseau de la DET avait tenté de réformer l'institution par le haut et de réaliser l'unité de la police, les praticiens de la micro-informatique disposent désormais de moyens nécessaires pour que cette réforme s'accomplisse par le bas, c'est-à-dire selon les logiques professionnelles propres à chaque service.

16

## Une politique informatique en dents de scie

Dans sa relation avec le pouvoir, la DTI a également subi les conséquences fâcheuses de l'absence d'une orientation politique continue de l'institution policière. Ainsi, un an à peine après l'adoption du plan de modernisation de 1985, et alors même que le développement de la micro-informatique a toujours été présenté comme une mesure urgente, la DTI doit cesser la diffusion de micro-ordinateurs dans les services. L'étude d'un système intégré d'informations criminelles est suspendue<sup>19</sup>. Succédant à Pierre Joxe, Charles Pasqua décide en effet que la fabrication d'une carte d'identité informatisée devient désormais prioritaire: c'est la troisième fois en moins d'une décennie qu'un tel projet suscite «l'attention» du gouvernement.

Un premier projet d'envergure avait été lancé au milieu des années 1970, le recours à l'informatique étant destiné

....

(19) Le projet est relancé au milieu des années 1990: le STIC désigne désormais le Système de traitement des infractions constatées où sont enregistrées les informations recueillies par les agents dans le cadre de leurs missions de police judiciaire concernant les crimes, les délits et six catégories de contraventions de 5<sup>e</sup> classe.

à faire échec aux fraudes et aux falsifications [Piazza, 2004, p. 305-318]. Après une longue phase de négociation (auditions, recommandations, etc.) avec la CNIL, le ministère lance effectivement la fabrication de cartes informatisées à la fin de l'année 1980 [CNIL, 1980]. Les premières sont distribuées à près de 150 000 personnes dans trois départements de la région Ile-de-France. Un an plus tard, après la victoire de François Mitterrand à l'élection présidentielle, la décision est prise d'abandonner le programme d'informatisation des cartes d'identité. Officiellement, le nouveau gouvernement socialiste considère que cette carte comporte trop de risques pour la liberté des citoyens... tout en conservant le principe de la carte infalsifiable pour les titres de séjour des étrangers qui, d'emblée, ont droit à un « traitement de faveur ». En réalité, il renonce à poursuivre la fabrication après avoir été informé que cette opération constituait un véritable fiasco technique, administratif et financier. Publié quelques années plus tard, un rapport de la Cour des comptes révélera l'étendue des « graves anomalies » ayant émaillé son déroulement : lancement de l'opération sans études sérieuses de faisabilité, commande de matériels sans qu'aient été préalablement testés les prototypes ni même expérimenté le système sur un site pilote, choix techniques opérés par le chef de projet en l'absence de tout contrôle, irrégularité dans la conclusion des marchés de même que dans la gestion des dépenses [Cour des comptes, 1988].

En 1986, après la victoire de la droite aux élections législatives, l'idée de doter les nationaux d'une carte d'identité informatisée est relancée. La CNIL est saisie du dossier et n'émet pas de réserves majeures sur ce projet. Une filiale du groupe Thomson est désignée maître d'œuvre industriel du programme. Quelques semaines avant les échéances présidentielles de 1988, les premiers titres sont diffusés dans le département des Hauts-de-Seine. De retour au gouvernement, la gauche se contentera de geler la diffusion de la carte nationale d'identité informatisée sur l'ensemble du territoire. Puis, en 1993, nommé une nouvelle fois au ministère de l'Intérieur, Charles Pasqua annonce sa décision d'en étendre à nouveau rapidement la distribution, sans susciter cette fois une opposition d'envergure dans l'opinion.

Près de 3,5 millions de cartes informatisées sont délivrées l'année suivante.

De fait, l'automatisation du traitement des empreintes digitales est la seule opération importante conduite avec succès par la DTI dans le cadre du plan de modernisation. C'est la première fois que des fichiers de la préfecture de Paris et de l'ex-Sûreté nationale sont réunis, ou, plus précisément, que la Préfecture renonce à exploiter une application de façon autonome. C'est aussi la première fois que le volume des données est réduit au terme du processus d'informatisation. Réparties dans une vingtaine de services selon des méthodes différentes, près de huit millions de fiches étaient répertoriées dans les fichiers décadactylaires. À la fin des années 1980, le traitement automatisé a permis de réduire leur nombre de moitié et d'étendre significativement la capacité d'exploitation des données.

## Changement ou fuite technologique ?

18

Le plan de modernisation est venu renforcer l'idée des hommes de la DET qui associaient la réforme de l'institution à l'emploi des technologies de l'information. Mais être plus « moderne » ne signifie pas forcément faire mieux qu'avant. On a vu, d'un côté, des spécialistes s'essouffler à courir après des données (sélection, intégration, mise à jour), un langage et un outillage devenus rapidement obsolètes, de l'autre, des responsables s'essouffler tout aussi vite en s'engageant dans l'hypothétique maîtrise d'un changement dont les variables (politiques, professionnelles et/ou techniques) leur échappaient en partie. Faut-il évoquer la fameuse « résistance au changement » pour expliquer ce phénomène ? En réalité, le processus engagé dans les années 1980 montre que l'informatisation ne saurait tenir lieu de politique, surtout si elle consiste à éviter *in fine* toute discussion susceptible de toucher aux valeurs, aux définitions, aux finalités et aux structures de pouvoir qui posent justement problème.

Parmi les changements les plus significatifs associés à l'informatisation, il faut certainement retenir celui du traitement juridique de l'information policière. Jusqu'à l'adoption de la loi de 1978, aucun texte n'encadrait la collecte des données, la création et l'exploitation des fichiers de police [Maisl, Gallouedec-Genuys, 1976]. La création de la CNIL marque un tournant dans l'histoire de l'institution. Pour la première fois, une autorité administrative indépendante, organe permanent et extérieur à la police, va exercer un contrôle sur une partie de ses activités. La loi a ouvert la voie à une certaine publicité sur la création des fichiers et à un contrôle sur le processus de sélection et d'inscription des informations collectées. Certes, cette référence à la loi ne doit pas faire illusion : la police a toujours développé des pratiques susceptibles de s'inscrire en marge de la loi [Gleizal, *et al.*, 1993, p. 115-117]. Or, plutôt que de s'en tenir à une attitude défensive par l'élaboration de principes formels très stricts mais d'application incertaine, la CNIL a préféré tenir compte de cette réalité inhérente au fonctionnement policier. De manière pragmatique, elle s'est employée à négocier les contenus les plus contestables et à rechercher des compromis<sup>20</sup>. Au point que l'on peut se demander aujourd'hui si – de façon paradoxale – le « réalisme » de la Commission n'a pas contribué à banaliser l'existence de ces fichiers<sup>21</sup>.

Quant à la question de l'identification, il est intéressant de relever que les promoteurs des systèmes l'inscrivent d'emblée dans une réflexion sur le travail policier. La rationalisation de la documentation policière doit procurer aux agents des moyens de traitement plus fiables (précision et véracité des informations enregistrées) et plus commodes (facilité d'accès, d'exploitation et de conservation des informations). Avec un peu de recul, on peut affirmer que l'informatisation a permis d'étendre les potentialités de conservation, de consultation et de recoupement des informations collectées. Cela dit, certains services (polices judiciaires) ont été mieux servis que d'autres (polices urbaines) et l'informatisation des fichiers a généré de nombreux problèmes (compatibilité des outils, complexité des nomenclatures, contrôle des accès et des flux, etc.).

....  
(20) Cf. en particulier la réflexion menée pendant plus de dix ans par la CNIL pour définir les modalités d'exploitation des fichiers des RG, [CNIL 1991, p. 67-88].

....  
(21) Cf. en particulier l'article 26 de la nouvelle loi « Informatique et libertés » (Loi n°2004-801 du 6 août 2004, JO 7 août 2004) qui prévoit désormais que les « traitements de données à caractère personnel qui intéressent la sûreté de l'État, la défense ou la sécurité publique sont autorisés par arrêté pris après avis motivé de la CNIL » alors que la création de ces traitements était subordonnée jusqu'ici à un.

L'argumentaire qui, à la fin des années 1990, accompagne la promotion du STIC auprès de l'opinion en témoigne. Structuré en réseau, le système doit regrouper des informations conservées dans des fichiers épars : fichier central, fichier général des antécédents (préfecture de Police de Paris), fichiers alimentés par les offices centraux et les services régionaux de Police judiciaire, fichiers « canonge » (photographies et signalements), fichier de recherches criminelles (FRC), fichier des faits constatés et élucidés (FCE), fichiers locaux tenus par chaque service de police, etc. Sa finalité est clairement affirmée : « *la rationalisation du recueil et de l'exploitation des informations contenues dans les procédures judiciaires aux fins de recherches criminelles, de statistiques et de gestion des archives* <sup>35</sup> ». Un argumentaire qui ressemble à s'y méprendre à celui développé trente ans plus tôt par le ministère de l'Intérieur pour lancer le processus d'informatisation. La rationalisation des fichiers de police, une tâche de Sisyphe ?

....

(35) Notamment CNIL, 1999.

## BIBLIOGRAPHIE

- BOUCHER (P.), 1974, « Safari ou la chasse aux Français », *Le Monde*, 21 mars.
- CNIL, Rapports d'activité, Paris, La Documentation Française.
- COUR DES COMPTES, 1988, Rapport public de la Cour des Comptes, Paris, JO.
- FRAYSSINET (J.), 1981, *La bureaucratie, l'administration française face à l'informatique*, Paris, Berger-Levrault.
- GANDOUIN (J.), 1969, « L'informatique et la police », *Administration*, n° 66, p. 51-62.
- GENTHIAL (J.), 1985, « La rénovation de la police scientifique et technique », *Revue de la Police nationale*, n° 123, p. 115-121.
- GLEIZAL (J.-J.), 1985, *Le désordre policier*, Paris, PUF.
- GLEIZAL (J.-J.) et al., 1993, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF.
- GUENON (M.), 1978, « L'informatique de la Police nationale », *Revue de la Police Nationale*, n° 106.
- HEILMANN (E.), 1991, « Le policier, l'ordinateur et le citoyen », *Culture Technique*, n° 21, p. 174-184.
- GRÉMION (P.), JAMOUS (H.), 1974, « Les systèmes d'information dans l'administration publique », *Revue Française de Science Politique*, n° 2, p. 214-234.
- JAMOUS (H.), GRÉMION (P.), 1978, *L'ordinateur au pouvoir. Essai sur les projets de rationalisation du gouvernement et des hommes*, Paris, Seuil.
- LATOURET (B.), 1985, « Les vues de l'esprit. Une introduction à l'anthropologie des sciences et des techniques », *Culture Technique*, n° 14, 5-28.
- LEGENDRE (P.), 1969, *L'administration du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris, PUF.
- MAISL (H.), GALLOUADEC-GENUYS (F.), 1976, *Le secret des fichiers*, Paris, Cujas.
- MARION (G.), 1986, « Quand la police s'informatise dans le désordre et la douleur... », *Ressources/Temps Réel*.
- MEHL (L.), 1968, « L'informatique, la connaissance et l'action », *Bull. I.I.A.P.*, n° 8.
- Ministère de l'Intérieur, 1982, *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, Paris, La Documentation Française.
- MONJARDET (D.), 1988, « Moderniser pour quoi faire ? La gauche et la police », *Esprit*, février, p. 5-18.
- MONJARDET (D.), 1998, « 1, 2, 3... polices ? », *Panoramiques*, n° 33, p. 21-26.
- PALIDDA (S.), 2000, *Polizia Postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale*, Milan, Feltrinelli.
- PIAZZA (P.), 2004, *Histoire de la carte nationale d'identité*, Paris, Odile Jacob.
- TRICOT (B.), 1975, *Rapport de la Commission Informatique et Libertés*, Paris, La Documentation Française.
- VITALIS (A.), 1981, *Informatique, pouvoir et libertés*, Paris, Économica.