



HAL
open science

L'état d'urgence, quelles conséquences sur les politiques publiques ?

Laurent Mucchielli

► **To cite this version:**

Laurent Mucchielli. L'état d'urgence, quelles conséquences sur les politiques publiques ?. Sociologie, 2017. hal-01948431

HAL Id: hal-01948431

<https://hal.science/hal-01948431>

Submitted on 16 Mar 2020

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.

L'état d'urgence, quelles conséquences sur les politiques publiques

Laurent Mucchielli

Aix Marseille Univ, CNRS, LAMES, Aix-en-Provence, France



Laboratoire méditerranéen de sociologie
UMR 7305 - Aix Marseille Université - CNRS
Maison méditerranéenne des sciences de l'homme
5 rue du Château de l'Horloge, BP 647
13094 Aix-en-Provence
<http://lames.cnrs.fr>

Introduction au débat : « L'état d'urgence, quelles conséquences sur les politiques publiques ? »

Laurent Mucchielli

Le but de ce débat est d'ouvrir une réflexion collective sur les conséquences que la vague d'attentats ayant déferlé sur la France métropolitaine depuis janvier 2015 a pu avoir sur les politiques publiques et, partant, sur l'organisation de la vie sociale. On n'interrogera donc pas ici d'autres conséquences - plus fréquemment évoquées dans le débat public - que ces attentats ont pu avoir par ailleurs sur les opinions des citoyens, sur la vie politique ou encore sur la politique étrangère de la France.

Au-delà de l'état d'urgence et des mesures sécuritaires les plus visibles

Décrété par le Président de la République et le gouvernement à l'issue du Conseil des ministres le 13 novembre 2015, et renouvelé cinq fois depuis, l'état d'urgence constitue un régime juridique autorisant l'État (localement les préfets) à prendre des mesures restreignant exceptionnellement les libertés (à commencer par la liberté d'aller et de venir, limitée par les mesures de couvre-feux, d'assignation à résidence et d'interdiction de séjour ou de paraître dans certains lieux, mais également la liberté de se réunir, de manifester ou d'organiser des spectacles et autres manifestations publiques) en s'affranchissant d'un certain nombre de principes généraux du droit (en particulier en donnant des moyens d'action exceptionnels à la police, principalement en matière de perquisitions, sous contrôle du juge administratif et non du juge judiciaire).

Cet état d'urgence est toujours en vigueur au moment où nous écrivons ces lignes, sur la totalité du territoire national¹. A la suite des élections présidentielles puis législatives de mai et juin 2017, le nouvel exécutif a en effet proposé lors d'un Conseil des ministres (22 juin 2017) deux nouvelles lois qui, pour l'une prolongeraient pour la sixième fois l'état d'urgence jusqu'en novembre 2017, pour l'autre intégrerait une partie de ces dispositions jusqu'alors

¹ Cette mesure exceptionnelle avait été utilisée auparavant à trois reprises depuis la Seconde Guerre mondiale : 1/ à l'époque de la Guerre d'Algérie (raison pour laquelle cette mesure a été créée par une loi de 1955, modifiée par une ordonnance de 1960), 2/ entre 1985 et 1987 pour de courtes durées et uniquement dans les départements et territoires d'Outre-mer (essentiellement en Nouvelle-Calédonie), 3/ en métropole, en réaction aux émeutes d'octobre-novembre 2005.

exceptionnelles dans le droit commun (ce qui est vivement contesté par de nombreuses associations, quantité de juristes et d'intellectuels ²).

Les principales données disponibles, relatives au déroulement et au bilan de cet état d'urgence, sont celles produites par la Commission des lois de l'Assemblée nationale et par une commission d'enquête parlementaire ³. Elles doivent être complétées par les plaintes reçues par le Défenseur des Droits, les témoignages recueillis par de nombreuses associations et les critiques globales émises par de nombreuses ONG et association de défenses des libertés publiques à l'encontre de ce régime dérogatoire au droit commun ⁴.

L'état d'urgence a ainsi accaparé les esprits et les débats. Certes, il a été spectaculaire à certains égards (les opérations policières, certaines assignations à résidence durant la COP 21 et durant les manifestations contre la « loi travail » en 2016 ⁵). Mais, en réalité, son bilan direct est faible (c'est un bilan policier, profitable à tous en matière de police judiciaire, beaucoup plus contestable en matière de maintien de l'ordre) et sa contribution à la lutte contre le terrorisme est plus que limitée (passées les deux ou trois premières semaines, les perquisitions visaient en réalité des criminels de droit commun, les policiers profitant de l'aubaine pour faciliter leurs enquêtes habituelles). Là n'est donc sans doute pas l'essentiel.

Quel impact sur les politiques publiques de manière générale ?

Comment sociologiser plus largement le contexte sécuritaire post-attentat ? Comment analyser les représentations sociales et les logiques d'action des dirigeants de l'État confrontés à une situation de crise ? Comment rechercher, derrière la scène politico-médiatique, les évolutions affectant plus durablement l'organisation des services de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que l'évolution des politiques publiques en matière de police et de justice mais aussi dans d'autres domaines ? Comment évaluer l'impact de cette

² Cf. par exemple J. Hourdeaux, « Neuf associations demandent le retrait du projet de loi anti-terroriste », *Mediapart* [en ligne], 11 juin 2017.

³ G. Fenech, S. Pietrasanta, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux moyens mis en œuvre par l'État pour lutter contre le terrorisme depuis le 7 janvier 2015*, Paris, Assemblée nationale, 5 juillet 2016.

⁴ Par exemple : *L'urgence d'en sortir. Analyse approfondie du régime juridique de l'état d'urgence et des enjeux de sa constitutionnalisation dans le projet de loi dit « de protection de la nation »*, Syndicat de la magistrature, Syndicat des avocats de France, Observatoire international des prisons, La Quadrature du Net, Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, Amnesty International France, 27 janvier 2016 ; ainsi que *Un droit, pas une menace. Restrictions disproportionnées à la liberté de réunion pacifique sous couvert de l'état d'urgence en France*, Amnesty International, 31 mai 2017.

⁵ Dans un livre qui a défrayé la chronique sur certains sujets comme les jugements portés sur les pauvres ou encore sur les magistrats (G. Davet, F. Lhomme, « *Un Président ne devrait pas dire ça...* », Paris, Stock, 2016), l'ancien Président de la république F. Hollande a reconnu que l'état d'urgence avait été utilisé pour interdire certaines manifestations écologistes qui dérangeaient alors le pouvoir politique.

crise au-delà des mesures annoncées par leurs auteurs comme en découlant directement ? Pour nourrir cette réflexion collective, la revue *Sociologie* propose aujourd'hui trois contributions.

Christian Mouhanna revient en détail sur l'application de l'état d'urgence et y décèle clairement une tentative par le pouvoir politique de l'époque de restaurer son image très dégradée dans l'opinion publique. Il montre ensuite que, loin de n'être qu'un moment de crise, ce moment politique et institutionnel a perduré et que le gouvernement a en fin de compte entériné une évolution plus ancienne, « *celle de la pénalisation et de la criminalisation d'un nombre croissant d'actes sous le prétexte de lutter contre le terrorisme, celle d'un renforcement des sanctions, et celle de la restriction des possibilités de réinsertion* ». C'est ainsi que la loi du 3 juin 2016 « renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement, et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale » a en partie banalisé des mesures autorisées de manière seulement exceptionnelle par l'état d'urgence. Enfin et peut-être surtout, après avoir analysé la façon dont les corps policiers ont finalement très mal vécu cette période, l'auteur s'interroge sur les conséquences de cette crise sécuritaire sur l'emploi ordinaire des forces de sécurité. Il montre alors à quel point la gestion politique de la crise a « *exacerbé les travers classiques de la police nationale française* », à savoir « *une stratégie de 'gestion du public' fondée sur le recours à la peur et à la contrainte* ». La gestion politico-policière des manifestations contre la « loi travail » en 2016 lui semble même constituer une rupture et un retour en arrière par rapport à plusieurs décennies de constitution d'un savoir-faire policier en matière de maintien de l'ordre, fondé notamment sur l'évitement maximal de la violence. De même, on constate l'ouverture d'une véritable course à l'armement tant dans les polices nationales que municipales. Au final, c'est donc la question centrale de l'amélioration des relations entre police et population qui, bien loin des promesses politiques régulièrement renouvelées à ce sujet, a connu au mieux un coup d'arrêt, au pire une régression.

Benjamin Moignard et Françoise Lorcerie examinent ensuite l'impact du contexte post-attentat dans l'éducation nationale. Ils relèvent bien une accumulation de textes juridiques visant à « sécuriser » davantage l'école par le « *contrôle des flux et des espaces scolaires* », le développement de « *protocoles de gestion de crise* » et le renforcement de « *partenariats interinstitutionnels* », notamment avec les forces de police. Toutefois, ils montrent surtout d'une part que le contexte apparu après janvier 2015 a « *été saisi par le ministère comme une fenêtre d'opportunité pour accélérer la mise au point des décisions en gestation, en comptant*

sur la conjoncture pour forcer leur légitimation », d'autre part que le cœur de ces réformes en préparation ne portait pas sur la sécurité mais bien plutôt sur la laïcité. Sous l'impulsion de la ministre d'alors (Najat Vallaud-Belkacem), c'est une conception « inclusive » de la dite laïcité qui a dominé, cherchant à « favoriser la diffusion dans les établissements de pratiques génératrices de nouveaux rapports entre personnels et élèves sur la question du partage des valeurs ». Cette tentative, souvent improvisée dans la pratique, semble toutefois avoir au moins en partie échoué dans la mesure où elle « a creusé une forme de malentendu entre les équipes pédagogiques et les élèves, ces derniers regrettant le caractère injonctif de temps de débats et d'échanges qui ont cristallisé les tensions ».

François Pellegrini et André Vitalis examinent quant à eux la genèse du dernier né des fichiers visant à centraliser les données biométriques de la population française : le fichier baptisé « Titres électroniques sécurisés » (T.E.S.). Ils montrent à leur tour que la genèse de cet outil sécuritaire précède la phase d'attentats. Même si la logique du contrôle de la population est omniprésente, cette genèse procède d'abord d'une décision de type technocratique, une volonté de moderniser et de sécuriser la délivrance des passeports et des cartes d'identité, motivée également par la recherche d'économie de moyens humains (le projet de loi de finances d'octobre 2015 prévoyait ainsi de pouvoir supprimer quelques 1 300 postes administratifs dans les préfectures en réduisant ainsi les démarches faites aux guichets par des procédures « papier »). Toutefois, un tel fichage généralisé de la population ne va pas sans questionner singulièrement les droits et les libertés de l'individu. Raison pour laquelle le Conseil d'État puis la Commission Nationale Informatique et Libertés (CNIL), saisis pour avis, avaient préconisé le recours à la loi afin de permettre un contrôle parlementaire et un débat public. Profitant du contexte post-attentat, le gouvernement a pourtant choisi de faire passer cette réforme majeure par simple décret ⁶. Là encore, le contexte en question n'est donc pas à l'origine d'une évolution sécuritaire importante, il en a en revanche grandement facilité son acceptation politique et son institutionnalisation.

En fin de compte, cette première série de réflexions sur les conséquences de la gestion politico-institutionnelle de la crise terroriste est inquiétante à bien des égards. Elle n'est toutefois guère surprenante compte tenu des situations comparables déjà observées dans le monde occidental. On pense en particulier à la façon dont la « guerre au terrorisme », décrétée

⁶ Décret n° 2016-1460 du 28 octobre 2016 « autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif aux passeports et aux cartes nationales d'identité ».

aux États-Unis mais aussi dans de nombreux autres pays après le 11 septembre 2001, a eu pour effet le plus patent non pas de réduire la menace terroriste (ni, *a fortiori*, les désordres du monde) mais de fragiliser la démocratie et les libertés publiques en renforçant notamment de façon plus ou moins drastique le contrôle étatique de l'ensemble de la population ⁷.

⁷ Parmi les nombreuses réflexions à ce sujet, citons au moins : D. Lyon, *Surveillance after September 11*, Cambridge, Polity, 2003 ; D. Bigo, L. Bonelli, T. Deltombe (dir.), *Au nom du 11 septembre. Les démocraties à l'épreuve de l'antiterrorisme*, Paris, La Découverte, 2008 ; K. Roach, *The 9/11 Effect. Comparative Counter-Terrorism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011 ; O. Fiss, *A War Like No Other. The Constitution in a Time of Terror*, New York, The New Press, 2015 ; C. Lazerges (dir.), « Terrorismes », *Archives de politique criminelle*, 2016, n°38.