

LES PERSONNELS DE POLICE A LYON A LA FIN DES ANNÉES 1950*

—
Mathieu PERRIN

Mathieu PERRIN

Centre Pierre Léon

* L'ensemble des résultats dans PERRIN (Mathieu), « Les personnels de police à Lyon pendant la guerre d'Algérie », mémoire de maîtrise, université Lumière-Lyon 2, 1999, 146 p. (direction Sylvie Schweitzer).

1 - La radiation des cadres du Centre administratif et technique interdépartemental (CATI) de Lyon intervient lors du départ d'un agent, soit par licenciement, soit par démission, soit par non-reconduction d'un contrat de travail à durée prédéfinie ou d'un stage, ainsi que lors de son décès durant les années de service. La population étudiée n'est donc pas représentative de l'ensemble des personnels de police, qu'il faudrait étudier grâce aux dossiers de retraite, encore indisponibles.

Les études sur la police illustrent un paradoxe : alors que l'institution est au centre des débats de société, support de choix pour la production et la projection d'imaginaire, provoquant des réactions toujours disproportionnées, ses fonctionnaires restent des inconnus. Les chercheurs, notamment les spécialistes de l'histoire sociale, se désintéressent souvent de cette population salariale à la marge, à la fois par rapport aux autres salariés (rapport au travail et carrières professionnelles différentes) et par rapport aux autres fonctionnaires, de par leur statut spécifique, leurs différences en matière de salaires et leur place dans l'appareil étatique.

Afin d'étudier les origines socio-professionnelles et les parcours dans l'institution policière, nous nous sommes penché sur les dossiers des personnels radiés des cadres de la Sûreté nationale¹. Ces dossiers individuels de carrière (de l'entrée en fonctions jusqu'au départ) qui ont été mis en place par le statut géné-

ral de la fonction publique², contiennent des informations aussi bien d'ordre privé (état matrimonial, professions antérieures), que strictement administratives (date d'entrée, évolution dans les grades et les échelons salariaux, affectations et mutations géographiques). Ces documents bruts doivent être étudiés à la lumière des textes de référence régissant la fonction publique dans son ensemble et les services de police en particulier, consultables dans les registres mensuels du Journal officiel de la République française, afin de saisir la sémantique et l'organisation particulière de la police, ainsi que le cadre statutaire du travail de ces salariés.

Pour permettre une étude exhaustive, nous avons restreint l'étude dans le temps, en fixant deux années de référence, 1956 et 1961, choisies en fonction du contexte particulier de la guerre d'Algérie. Il ne s'agit pas pour autant de faire l'histoire de la présence policière en Algérie, ni du rôle trouble que les policiers ont joué dans le déroulement du conflit, mais d'essayer de comprendre comment cette crise, ainsi que la décolonisation du Maroc et de la Tunisie, ont pu être déterminants dans la carrière de certains fonctionnaires de police. Elles constituent en effet un élément perturbateur, qui a engagé la police française vers une plus grande professionnalisation et une meilleure centralisation. L'afflux soudain de fonctionnaires des anciennes colonies, qu'il a fallu reclasser en métropole, a posé des problèmes, aussi bien au niveau de leurs affectations que leur adaptation. La crise a également suscité une vague de licenciements pour « faute grave » de nombreux policiers métropolitains ayant refusé la mission de maintien de l'ordre à laquelle ils ont été appelés en Algérie.

L'étude porte sur l'ensemble des personnels employés par le Centre admi-

nistratif et technique interdépartemental (CATI³) de Lyon qui ont été radiés des cadres en 1956 et 1961. Elle a pour base 97 dossiers de salariés, titulaires et non titulaires, répartis dans sept départements, ces salariés de la Sûreté nationale étant aussi bien des personnels de police en tenue que des personnels en civil (inspecteurs, commissaires), des agents administratifs (secrétaires, commis), des agents techniques (personnels de nettoyage, cuisiniers) et des ouvriers de l'État chargés de la fabrication et de l'entretien du matériel de la police (carrossiers, serruriers, chauffagistes).

Loin de l'homogénéité induite par le terme générique de « police » et « policiers », l'institution policière offre l'aspect d'un « écheveau⁴ » : sigles hermétiques, organisation qui semble irrationnelle, multiplication des statuts salariaux... A la diversité des personnels s'ajoute donc un organigramme complexe de corps et d'unités. Les services de police, qui sont le fruit d'une longue et irrégulière évolution, forment un collage de plusieurs pouvoirs, qui se superposent et se substituent les uns aux autres et coexistent, de surcroît, avec les polices municipales et les services de la gendarmerie. Cette situation, que certains nomment « guerre des polices », nuit à l'efficacité de l'institution, tant au niveau du maintien de l'ordre que de la gestion des personnels.

UN RECRUTEMENT COMPLEXE

La police est souvent vue comme un ensemble homogène, constituée de personnels interchangeables. L'image même du « flic » en uniforme nous renvoie à une figure allégorique : on ne voit pas l'homme ni le travailleur salarié, mais le policier, icône de la force répressive de l'État. En étudiant ces personnels, on remarque pourtant une extrême diver-

2 - Promulgué le 19 octobre 1946, sous l'impulsion de Maurice Thorez, alors ministre de la Fonction publique, il organise celle-ci et définit notamment les droits et les obligations des fonctionnaires.

3 - Service préfectoral chargé de gérer le matériel et les personnels de police de la 8^e région militaire, qui englobe le Rhône et 12 autres départements limitrophes.

4 - DEMONQUE (Pierre), *Les policiers*, Paris, La Découverte, 1983, (« Repères »).

sité dans les origines sociales et géographiques, ainsi que dans les parcours professionnels antérieurs. Afin d'affiner l'étude et d'éviter les amalgames, nous avons défini six groupes socio-professionnels à l'intérieur de la population étudiée, dont trois pour les personnels des services actifs : les gardiens de la paix et sous-brigadiers (27 personnes à la base de l'échelle hiérarchique des services de maintien de l'ordre) ; les officiers (au nombre de deux) et les commissaires (au nombre de trois), qui occupent des postes d'enquêteurs, de commandement des hommes et de gestion de l'institution. Les salariés des services annexes ont été classés en trois groupes : le personnel administratif (17 salariés occupant des fonctions de secrétariat ou de sténodactylographie), le personnel de service (37 salariés) et les personnels ouvriers ou techniciens (11 personnes).

Après sa lente mise en place au XIX^e et au début du XX^e siècle, le système du concours a progressivement gagné toute l'administration française, pour finalement être institutionnalisé par le statut général de la fonction publique de 1946. A tous les niveaux, il existe un concours pour devenir membre titulaire de la police, ce qui garantit l'égalité des droits entre les candidats, diminue les passe-droits, mais limite l'accession à de nombreux postes pour les candidats faiblement diplômés. Même les personnels des services annexes (personnels de bureau et ouvriers) doivent subir un examen technique spécialisé comportant une épreuve théorique et une épreuve pratique.

Les statuts des personnels de police ne sont pas extrêmement stricts en matière de recrutement : ils exigent simplement d'être français depuis cinq ans au moins et de justifier de sa moralité et de sa bonne santé. Les personnels, titu-

lares ou non, proviennent d'origines géographique et sociale très diverses. La non-exigence d'un diplôme au concours des gardiens de la paix fait que le recrutement de ces derniers est ouvert à toutes les couches de la société. Sur 18 gardiens de la paix et sous-brigadiers dont on connaît la formation initiale, deux n'ont aucun diplôme, 14 disposent seulement du certificat d'études primaires et deux sont titulaires d'un diplôme professionnel (CAP ou BEP).

30 % des gardiens de la paix et sous-brigadiers sont nés dans des communes rurales de moins de 2 000 habitants. Ces postes, même peu qualifiés ouvrent donc la possibilité d'une mobilité sociale ascendante, qui s'effectue des zones rurales vers les zones urbaines, les services de police n'étant en place que dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants. La mobilité géographique connaît cependant des limites, puisque 60 % des membres de ce corps travaillent dans leur département de naissance ou dans un département limitrophe. Au contraire, les officiers et les commissaires, recrutés à la suite de concours spécifiques, proviennent tous de grands centres urbains, où l'offre d'enseignement est plus importante. L'hérédité professionnelle est peu présente chez les salariés de la police, puisque seul deux d'entre eux exercent une profession similaire à celle de leurs parents : un serrurier dont le père exerce le même métier en indépendant et un peintre-carrossier des ateliers techniques du CATI dont le père est peintre sur véhicules à l'OTL, la compagnie des Omnibus et tramways de Lyon.

La diversité du recrutement est révélée par les parcours professionnels antérieurs, que l'on peut reconstituer grâce à la richesse des dossiers. L'administration entoure toute embauche d'enquêtes des services départementaux des Renseigne-

ments généraux, qui permettent de déterminer la qualité du postulant (par ses qualifications et son parcours professionnel). D'après ces dossiers de personnels l'absence de vocation semble généralisée : avant d'intégrer les services de police tous les salariés étudiés ont connu une ou plusieurs expériences professionnelles, dont la principale caractéristique, en ce qui concerne le corps des gardiens de la paix et des sous-brigadiers, est la faible qualification. Sur 27 salariés de ce corps, huit ont exercé des métiers dans les marges les moins qualifiées du monde du travail (manœuvres, ouvriers d'usine, livreurs, chauffeurs) et neuf autres dans des métiers modérément qualifiés (mécaniciens, tourneurs, forgerons). Ces parcours présentent une forte pluri-activité et une mobilité importante, sans véritable linéarité et nombre de policiers citent plus de cinq professions antérieures à leur entrée dans l'institution. Ainsi, un gardien a été successivement chauffeur, livreur en boulangerie et aide-comptable. Un autre, dans ses feuilles de notes annuelles, note comme professions antérieures : « ouvrier bobineur mécanicien », « ouvrier caoutchoutier », « employé », « mécanicien » et « mécanicien soudeur ». Certains salariés plus ou moins établis dans une profession vont la quitter sans raison apparente, comme cet ancien employé de bureau à la Confédération syndicale professionnelle française à Paris (1939-1940), qui devient ensuite comptable dans six entreprises différentes de Casablanca (1946-1957), qui intègre ensuite la police. Même les policiers les plus gradés n'échappent pas à la règle : sur les deux commissaires dont on connaît les parcours professionnels, l'un a exercé dans « l'enseignement pendant treize ans » et l'autre a été « avocat-stagiaire, attaché au Parquet ».

De même, les personnels non policiers, ne connaissent souvent pas de changement radical de leur situation professionnelle lors de leur entrée dans les services du CATI, les métiers exercés étant souvent proches de ceux du secteur marchand. Ainsi, d'anciens ouvriers trouvent un emploi similaire dans les services de la police, comme ce serrurier des ateliers techniques du CATI auparavant serrurier indépendant. Certains non titulaires des services de police effectuent l'ensemble de leur carrière à la marge du service public, en occupant différents postes peu qualifiés selon les besoins des différentes administrations, sans être jamais titularisés, comme cet auxiliaire de bureau du laboratoire de police scientifique de Lyon, anciennement employé de bureau aux OTL de 1927 à 1943, gardien de la paix auxiliaire puis agent technicien à la police régionale d'État de Lyon entre 1944 et 1945 et enfin salarié de l'arsenal de l'aéronautique de Villeurbanne, où il occupe successivement les postes d'employé au service du personnel, d'aide-comptable, de chef de groupe archiviste, de magasinier principal, de chef de groupe magasin, d'employé administratif et de suiveur de pièces jusqu'en 1952.

Dans la plupart des cas, c'est un déclassement professionnel, une situation de chômage prolongé, une dégradation de la situation familiale (notamment la perte d'un revenu après un décès), un malaise salarial ou statutaire (conditions de travail en usine, précarité du poste) ou une insatisfaction dans les conditions de travail (production à la chaîne) et la recherche d'une stabilité à la fois salariale et professionnelle, qui entraînent ces travailleurs vers les métiers et professions de la police. Un sous-brigadier du corps urbain de Lyon indique dans sa lettre de motivation : « je travaillais comme cultivateur vigneron avec

5 - Décret n° 53-1144 du 24 novembre 1953 portant règlement d'administration publique relatif au statut particulier du corps des gardiens de la paix de la Sûreté nationale.

6 - Au début des années 1970, l'administration du ministère de l'Intérieur a voulu mettre en place la rationalisation des choix budgétaires (RCB), qui impliquait une définition précise de chacune des tâches de l'unité considérée.

Cette expertise a permis de faire sortir 68 types d'activités différentes de la police, depuis l'enregistrement d'une plainte au commissariat jusqu'à la surveillance des sorties d'écoles.

mon père ; sa mort brusque m'oblige à laisser l'exploitation qui lui était confiée et à chercher ailleurs une situation plus lucrative. Les difficultés de l'agriculture cette année ont ruiné notre entreprise ». Un ancien monteur-électricien d'une usine de Bellegarde (Ain), demande à intégrer les services de police en 1943 car son père est mort, sa mère malade et qu'il a une sœur de treize ans à nourrir.

UNE GRANDE DIVERSITÉ DE STATUTS

Les services de police présentent un univers complexe de statuts juridiques, d'échelles de rémunération, de hiérarchies des métiers et des professions, inscrits dans un double mouvement ; d'une part le fort poids de la tradition administrative, qui bloque souvent toute évolution importante, et d'autre part une instabilité chronique dans la gestion des personnels, dont les statuts changent régulièrement, notamment pour les salariés non titulaires. Les personnels des services actifs disposent depuis la Libération d'une hiérarchie structurée, basée sur sept corps. Celui des gardiens de la paix, dont dépendent les sous-brigadiers et les brigadiers, est le plus important en effectifs. « Chargés de protéger la sûreté des personnes et des biens et de veiller au maintien de l'ordre public⁵ », les plus en contact avec le terrain, ils constituent la base de la hiérarchie policière. On ne leur demande guère d'être qualifié au départ, mais de savoir bien s'intégrer aux méthodes et à la tradition de la police en tenue. Deux corps regroupent des personnels de police judiciaire « en civil » chargés de mener les enquêtes : celui des inspecteurs de police et celui des inspecteurs d'identité judiciaire. Les quatre derniers regroupent les personnels chargés d'encadrer les personnels

et d'organiser l'activité : les officiers de police adjoints, les officiers de police, les commandants et officiers et enfin les commissaires. Ces corps, qui regroupent l'ensemble du personnel, participent notamment à l'élection des représentants syndicaux dans les instances paritaires et permettent à l'administration une plus grande souplesse dans la gestion des statuts policiers. Les personnels des services actifs de la police effectuent donc leur carrière à l'intérieur d'un cadre strictement défini, qui permet cependant la mobilité interne grâce à des concours d'accès aux grades supérieurs. Ces schémas administratifs de classement ne permettent pourtant pas, à eux seuls, de saisir l'intégralité de la situation professionnelle d'un policier, qui est fortement influencée par le lieu d'affectation. Ainsi, dans les villes de taille modeste, les policiers ont une activité quotidienne couvrant l'ensemble des fonctions policières⁶, alors que les gardiens de la paix lyonnais sont organisés en brigades spécialisées (surveillance de la voirie, brigade motocycliste...) et peuvent être affectés à des postes fixes (emploi de bureau, planton...). Au sein d'une population qui peut apparaître comme très homogène (sentiment renforcé chez les policiers en tenue par le port de l'uniforme, qui gomme les différences), on constate d'énormes disparités dans l'exercice concret des métiers et des professions de la police.

Parallèlement aux titulaires, dont le statut est garanti par des lois fondamentales telles que le statut d'octobre 1946 et qui disposent de nombreux avantages aussi bien en terme de stabilité de l'emploi, de plan de carrière que de salaire ou de droit à la retraite, se trouvent dans l'administration policière de nombreux personnels disposant d'un statut instable, à la marge de la fonction publique. Le recours de l'administration

à des personnels non titulaires ne s'est pas fait en France dans le cadre d'un régime juridique protecteur et unificateur : on remarque au contraire la multiplicité et l'hétérogénéité des régimes juridiques de ces personnels, ce qui crée de nombreuses tensions et des situations personnelles difficiles pour ces « exclus⁷ ». Ce phénomène est dû à la nécessité pour l'administration de répondre à des besoins conjoncturels et permet une grande souplesse dans la gestion de la main-d'œuvre. L'institution policière, si elle ne peut se passer de ses agents de terrain et d'encadrement pour exercer ses fonctions régaliennes, se permet en revanche de recourir, pour les tâches administratives et techniques, à des personnels qu'elle va pouvoir gérer en fonctions des besoins, quitte à les licencier ou à les déplacer. Le statut des auxiliaires, défini par une loi d'avril 1950, fixe des règles strictes d'embauche : ils ne peuvent effectuer qu'un « service journalier à temps incomplet », remplacer temporairement un fonctionnaire titulaire ou effectuer des « travaux exceptionnels nécessitant une personne d'appoint pour une durée limitée à un an », alors que nombre d'entre eux conservent leurs postes plusieurs années, sans être titularisés. La gestion de ces personnels est souple : leur embauche et leur licenciement s'effectuent dans le cadre du CATI et non, comme c'est le cas pour les fonctionnaires titulaires, au niveau du ministère de l'Intérieur.

Les ouvriers de l'État, chargés de l'entretien du matériel de la Sûreté nationale, font partie d'un cadre hiérarchique défini non seulement par des postes professionnels, mais aussi par des groupes de travail (au nombre de sept et équivalents aux corps policiers), qui correspondent à la fois à des compétences (connues grâce aux diplômes – CAP, BEP – et aux épreuves techniques qui

précèdent toute embauche) et à une technicité professionnelle. Les ouvriers intègrent ces différents groupes en fonction de leurs résultats à « l'examen technique professionnel » d'embauche. Cette organisation permet une meilleure gestion des ateliers, mais sert aussi de base au calcul des traitements, qui sont calculés par décret sur ceux du secteur privé à profession équivalente. Les ouvriers, dont le statut est régi par une loi de 1897, ne sont jamais titularisés et peuvent être « journaliers » ou « auxiliaires », ainsi que « ouvriers réglementés », statut plus protégé, permettant notamment à l'administration de stabiliser une main-d'œuvre ayant acquis des compétences dans ses domaines d'exercice, mais n'intégrant pas tous les avantages des fonctionnaires définis par le statut général de 1946. L'ascension professionnelle est rendue possible par l'existence de concours internes, se déroulant soit au CATI de Lyon, soit à l'atelier central de Limoges. Un laveur-graisseur de voitures du groupe IV a ainsi pu intégrer le groupe V après avoir réussi « l'examen d'aptitude aux fonctions d'agent de maîtrise des services techniques du matériel ». Il faut cependant avoir été proposé à ces épreuves par la hiérarchie, ce qui peut bloquer la carrière d'un ouvrier mal perçu de ses supérieurs.

LA MOBILITÉ INTERNE

La mobilité interne à l'institution policière se définit par une double échelle : l'avancement se base sur l'ancienneté dans un grade, qui permet l'augmentation des traitements, de manière automatique, alors que la promotion implique l'accès à des responsabilités et des corps supérieurs à la suite d'un choix de la hiérarchie ou d'un concours interne. La carrière des fonc-

7 - ROUBAN (Luc), *La fonction publique*, Paris, La Découverte, 1996, p. 47 (« Repères »).

tionnaires de police repose donc sur des mécanismes automatiques, issus à la fois de la tradition administrative et des statuts établis après la seconde guerre mondiale ; et sur une sélection au mérite.

L'amélioration des traitements se fait de manière automatique, en fonction de l'ancienneté, par arrêté ministériel. Les gardiens de la paix voient ainsi leurs salaires augmenter suivant un cycle de deux ou trois ans. Le fonctionnaire de police, quelle que soit sa manière de servir, est sûr de voir son salaire augmenter avec le temps passé dans l'institution, même si ce système se bloque lorsqu'il est parvenu au plus haut échelon de son grade et que la hiérarchie ne souhaite pas le voir bénéficier d'une promotion. Le seul moyen qu'à l'administration de récompenser un bon fonctionnaire est de le faire bénéficier d'une promotion au choix non plus dans la hiérarchie des indices de traitement, mais dans celle des grades et des postes, ce qui aura pour conséquence d'améliorer aussi bien le pouvoir décisionnel de l'agent et sa place dans l'organigramme que sa rémunération.

Cette promotion dans l'échelle des grades et postes se base sur le choix de la hiérarchie, en prenant en compte la notation du fonctionnaire. Mise en place par le statut général des fonctionnaires d'octobre 1946, pour satisfaire aux demandes des syndicats qui voulaient limiter les prérogatives de la hiérarchie tout en lui laissant une latitude dans le choix de l'avancement, la notation prend un aspect essentiel dans l'évolution professionnelle des personnels de police. Les notes annuelles doivent définir leur « valeur professionnelle », telle qu'elle est appréciée par le « chef de service » et validée (avec parfois des corrections à la hausse ou à la baisse) par l'autorité administrative centrale (commissaire central, préfet). Bases de la mobilité interne, hié-

rarchique ou géographique, mais fixées en fonction de grilles de notation préalablement établies (tenant compte de son âge, de son ancienneté...), elles ne reflètent pas la réelle valeur du fonctionnaire, contrairement aux appréciations rédigées attenantes qui les affinent et parfois les infirment. Ainsi, un fonctionnaire bien noté par la hiérarchie peut se voir évalué de manière très critique dans les appréciations rédigées. Un gardien de la paix noté entre 14 et 16,5 sur trois ans se voit défini comme « un élément très moyen, même médiocre et auquel ses chefs n'accordent qu'une confiance limitée ». Un autre gardien, signalé comme « à surveiller de très près », ne méritant « aucune confiance » et dont la « valeur professionnelle est à peu près nulle » se voit accorder la note de 14 sur 20. Le système de notation est ainsi détourné de son but initial par une trop grande homogénéité et une surévaluation systématique, la plupart des policiers ayant des notes uniformes, comprises dans l'ensemble entre 15 et 19 sur 20. Les notes annuelles conservent cependant leur rôle dans le cadre des rapports entre les personnels et leur hiérarchie et permettent ainsi d'avertir un agent que son travail ne donne pas satisfaction, comme ce gardien de la paix à qui la hiérarchie envoie une lettre l'informant que ses « notes de l'année 1953 sont nettement insuffisantes » (alors qu'il est noté 13,5 sur 20) et qu'il devra « faire preuve de plus de conscience professionnelle et modifier (sa) manière de servir », s'il tient « à éviter toute sanction susceptible de porter préjudice à (sa) carrière administrative ».

La possibilité de s'élever dans la hiérarchie des postes à l'intérieur de l'entreprise policière est réelle, comme pour l'ensemble de l'administration française, la nature et la spécificité du corps l'ayant conduit à donner une place primordiale

à l'ancienneté, c'est à dire à la promotion interne. Les compétences policières ne sont pas déclaratives (que l'on pourrait apprendre dans les livres ou dans des écoles), mais pour la plupart procéduriers, ce qui implique une immersion prolongée dans le système et la culture policières, pour acquérir une expérience de ces professions très spécifiques. La possibilité de promotion interne se base sur des exigences d'ancienneté et de qualification, contrairement à l'ascension salariale, qui ne prend en compte que l'ancienneté dans l'institution.

Au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie, les compétences et l'ancienneté exigées deviennent plus importantes, ce qui bloque l'ascension de personnels sans formation initiale importante, entrés comme simples gardiens de la paix, qui vont se trouver bloqués au grade de sous-brigadier, n'ayant pu réussir les épreuves du brevet de capacité technique (BCT), indispensable pour devenir brigadier. Parmi les dossiers d'agents radiés des cadres en 1956 et 1961, aucun de ceux qui étaient entrés comme gardiens de la paix ne dépassent le poste de sous-brigadier, ce qui pose la question de la validité de leur formation dans les écoles de police. Plus que des connaissances et des compétences, on leur apprend surtout à s'intégrer dans le moule de la police quotidienne, à s'assimiler aux coutumes et à la tradition policières, en les préparant aux activités les plus simples de la profession, sans leur donner les moyens de voir plus loin, vers des postes de commandement et de responsabilité. Ceux qui, comme la plupart, ne disposent pas d'un bagage initial important, restent bloqués dans des postes d'exécution.

Le choix de la promotion par la hiérarchie s'effectue grâce aux tableaux d'avancement, dont la gestion revient aux commissions administratives pari-

taires, composées de représentants de l'administration et de délégués du personnel policier, élus en fonction des corps. Ainsi, les commissions ne comprennent que des représentants du corps concerné par l'ordre du jour. Les préfets et commissaires responsables des services de police doivent d'abord proposer aux commissions des agents « ayant fait preuve durant toute leur carrière de qualités éminentes qui leur ont valu l'estime de leurs supérieurs, comme la considération de leurs collègues », triés en fonction de leur « grande ancienneté et de l'expérience acquise au cours de leur carrière⁸ ». Ces principes permettent l'établissement d'une liste par département ou circonscription policière de personnels susceptibles de bénéficier d'un avancement au choix, parmi lesquelles les commissions administratives interdépartementales paritaires d'avancement vont devoir choisir un certain nombre de personnes, en fonction des affectations budgétées par le ministère de l'Intérieur pour l'ensemble du CATI. Le système de la notation détourné de son but original, la sélection va s'effectuer selon l'ancienneté, la situation familiale et les appréciations rédigées attenantes aux notes. La gestion supra-départementale des avancements oblige les commissions à des contorsions pour satisfaire l'ensemble des départements concernés, aussi bien les moins peuplés que les plus dotés, les grands centres urbains (Lyon, Saint-Etienne) absorbant la majorité des postes disponibles. Elles ont donc mis en place un système de roulement permettant aux petits départements de bénéficier d'une place de manière régulière tous les trois ou quatre ans. La hiérarchie conserve, en dépit de la cogestion de l'avancement avec les syndicats, une partie de ses prérogatives, puisqu'elle va, en dernier ressort, décider d'accepter ou non les propositions des commissions.

8 - Lettre du secrétaire général de préfecture chargé du CATI aux commissaires et aux préfets, le 16 mars 1957, pour leur notifier les procédures d'avancement au grade d'inspecteur, Archives Départementales du Rhône (ADR), carton 589 W 4988.

9 - La circonscription du CATI de Lyon regroupe déjà plus de 40 corps urbains (villes de plus de 10 000 habitants) ainsi qu'une dizaine de compagnies républicaines de sécurité.

LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE

Mais la mobilité interne à l'institution policière n'est pas seulement constituée par l'ascension hiérarchique et salariale. Les carrières des personnels de police titulaires étant gérées par le ministère de l'Intérieur, il n'existe pratiquement pas de limites dans leur mobilité spatiale : ils peuvent se voir affectés sur l'ensemble du territoire (y compris les colonies)⁹. Ce mouvement dans l'espace français ne se fait pas de manière uniforme : la mobilité géographique, qui peut être demandée par l'agent aussi bien qu'imposée par la hiérarchie, est ainsi différentielle selon la place de l'employé dans la hiérarchie policière et peut être vécue soit comme une promotion soit comme une dévaluation professionnelle et sociale. La mobilité des auxiliaires s'inscrit dans un cadre géographique plus restreint : ils ne sont déplacés, le cas échéant, qu'entre des services dépendant du CATI de Lyon.

Cette mobilité semble constituer un blocage pour les fonctionnaires des grades les moins élevés. Parmi les gardiens et les sous-brigadiers radiés des cadres en 1956 et 1961, on note effectivement fort peu de mobilité choisie et il n'est pas rare de voir un agent effectuer la totalité de sa carrière dans une même affectation. Ainsi, 44 % d'entre eux ne connaissent qu'une seule affectation au cours de leur carrière et 26 % n'ont travaillé que dans deux villes différentes. Il semblerait que de nombreux agents de la base de la hiérarchie souhaitent « vivre et travailler au pays » et ainsi conserver un poste proche de leur famille, ou dans un environnement familial (soit parce qu'ils sont issus de la région, soit parce qu'ils s'y sont habitués). Les sources étudiées ne permettent cependant pas de confirmer cette hypothèse, les dossiers

des personnels ayant connu une forte mobilité géographique étant transférés en même temps que le salarié dans sa nouvelle affectation et échappent ainsi au service du CATI. Il conviendrait d'étudier les dossiers de pension pour reconstituer des carrières intégrales.

La mobilité géographique, qui semble représenter un obstacle pour les personnels en tenue, est au contraire synonyme de promotion dans le cas de leurs supérieurs hiérarchiques, notamment les commissaires, qui peuvent ainsi s'élever dans leur poste, en se rapprochant progressivement des sphères les plus décisionnelles. Cet aspect découle de l'organisation du corps des commissaires de police : s'il n'existe que trois grades possibles (commissaire, commissaire principal, commissaire divisionnaire), un commissaire dirigeant un corps urbain peu doté en personnel dans une ville, petite ou moyenne, n'a pas les mêmes prérogatives qu'un commissaire en charge d'une section du corps urbain de Lyon, même s'ils ont le même grade. Le mouvement ascendant de ce corps ne va donc pas se faire par une mobilité dans les grades mais par des changements successifs d'affectation, pour diriger un nombre croissant de fonctionnaires ou gérer des services spécifiques (Renseignements généraux, Police judiciaire...). Ainsi, ce fonctionnaire, qui commence sa carrière comme commissaire 3^e classe à Faches-Thumesnil dans le Nord, va successivement être affecté à Cagny pendant deux ans ; à Méziers dans les Ardennes (un mois) ; à Bordeaux (trois ans) ; à La-Roche-sur-Yon en Vendée (quatre mois) ; à Saint-Dié dans les Vosges (quatre ans) et enfin à Saint-Etienne où il reste jusqu'à son décès en janvier 1961 et où il aura exercé ses fonctions pendant six ans.

La mobilité spatiale des personnels de police peut prendre trois formes : la

mobilité volontaire du fonctionnaire, la mobilité dans « l'intérêt du service » (IS) et la mutation-sanction. Quelques fonctionnaires expriment ainsi la volonté de changer d'affectation, soit pour rejoindre leur conjoint ou leur famille, soit pour travailler dans une meilleure atmosphère de travail, en évitant les zones sensibles pour se rapprocher des affectations les plus calmes, comme les lieux de villégiature (Sud de la France) ou les zones urbaines encore ancrées dans la ruralité. Cette volonté se heurte à la grande rigidité des postes définis budgétairement pour chaque corps urbain. La demande de l'intéressé correspond rarement à un besoin réel en personnel, les zones « les plus sollicitées sont aussi celles qui présentent habituellement le moins de vacances, du fait que ceux qui les ont obtenues demandent rarement à les quitter¹⁰ ». Les mutations géographiques sont gérées par le mouvement général des fonctionnaires. Dans leurs feuilles de notation, les intéressés expriment le cas échéant des vœux en matière d'affectation, qui sont regroupés au niveau ministériel. Les services centraux de la Sûreté nationale vont alors tenter de faire coïncider le mieux possible les demandes des fonctionnaires de l'ensemble du territoire, grâce aux « recours à des moyens mécanographiques ». Pour établir des priorités, l'administration attribue des points à ses fonctionnaires, en se basant sur l'ancienneté dans l'administration, celle dans le poste, la situation familiale, les enfants à charge et la notation (la note de 14 étant considérée comme neutre, les points se rajoutant ou se soustrayant à partir d'elle). Elle prend aussi en compte le lieu d'exercice du demandeur, en différenciant les « départements ordinaires » et les « résidences plus favorables ». En raison de la grande rigidité de ce système, beaucoup de fonctionnaires n'obtiennent pas l'affectation

demandée et doivent alors avoir recours au système de la permutation, en échangeant leur poste avec un fonctionnaire affecté dans la destination choisie, par le biais d'annonces dans des journaux professionnels ou d'affichage dans les lieux de travail (postes de police, commissariats). Cependant, la hiérarchie conserve son pouvoir de décision et peut refuser à tout agent le droit d'être muté « pour convenances personnelles » ou de permutation avec un autre fonctionnaire, si elle considère que cette mutation peut être nuisible au bon fonctionnement des services, ou si elle tient à freiner le bon déroulement de la carrière d'un fonctionnaire ne donnant pas satisfaction. Un gardien du corps urbain de Rive-de-Gier voit sa demande de mutation refusée « en raison des appréciations » portées sur son bulletin de notes, et on rejette la demande de rapprochement familial d'un autre gardien car ce « serait lui faire une faveur qu'il ne mérite pas ».

L'autre aspect des mutations géographiques des fonctionnaires de police est constitué par les mutations dans l'intérêt du service. Les besoins en personnel des différents corps urbains ne sont pas figés dans le temps, aussi bien en raison des fonctions particulières des policiers (une zone précise peut demander beaucoup de main-d'œuvre de manière momentanée, en cas de troubles fréquents), que du développement différencié des zones urbaines (certains centres se développent très rapidement alors que d'autres périclitent). Pour répondre à ces besoins mouvants, l'administration organise la mobilité de ses agents de l'ordre, en se réservant le droit de les muter, sans avoir à se justifier. L'administration établit alors implicitement des classements parmi les fonctionnaires, en veillant, le plus souvent, à envoyer des célibataires sans charge de

10 - Note du ministère de l'Intérieur pour l'organisation du mouvement général des fonctionnaires, en mars 1964, ADR, carton 589 W 4994.

famille dans les zones éloignées de leur lieu d'origine.

La hiérarchie policière se sert de cette prérogative pour sanctionner les éléments qu'elle considère comme indésirables dans leur lieu de travail. La sanction, souvent votée par les commissions disciplinaires, qui accordent beaucoup d'importance à l'environnement et au milieu professionnel comme facteurs des erreurs des policiers, permet de donner une seconde chance aux fonctionnaires fautifs, en les versant dans une autre affectation. Cette règle stricte du « déplacement d'office », définie dans les sanctions disciplinaires prévues par le statut général des fonctionnaires, a été aménagée de manière implicite par la tradition administrative, qui a introduit des modalités d'application différenciées suivant la gravité de la faute ou de la gêne provoquée par le policier. Ainsi, sans qu'aucune loi ou règlement n'établisse de règle précise, les conseils de discipline vont choisir entre le déplacement à l'intérieur du département, de la région, du territoire métropolitain, voire le déplacement vers les territoires d'outre-mer.

Le contexte politique et diplomatique de la période implique une mobilité géographique particulière, du fait du reclassement des fonctionnaires des anciennes administrations marocaines et tunisiennes. Hormis ceux qui tiennent à rester en Afrique du Nord, en devenant citoyens des nouvelles nations, de nombreux fonctionnaires titulaires français, qu'ils dépendent des services actifs ou des services administratifs et techniques, vivant dans ces pays vont demander leur rapatriement et leur rattachement à la fonction publique métropolitaine. Cet afflux de mutations massives va provoquer au sein de l'administration de nombreux problèmes, dus à la soudaineté de la demande et à son caractère massif,

aux différences de statut et de classification, au manque de places disponibles en France métropolitaine et à la traditionnelle pesanteur administrative, le reclassement exigeant la signature de nombreux formulaires et la production de nombreux documents. Le phénomène va donc se dérouler de manière très lente, souvent sur plusieurs années, pendant lesquelles les anciens fonctionnaires coloniaux vont se trouver dans une situation particulièrement floue vis-à-vis de leur statut, comme ce gardien de la paix, anciennement affecté à Casablanca, qui intègre la police lyonnaise en septembre 1958, sans aucun statut régularisé jusqu'à un arrêté de septembre 1961. De nombreux personnels des services actifs vont se voir employés, en raison de leur connaissance de la langue et de la culture arabe, en Algérie (ce qui évite par la même occasion à l'administration centrale de leur chercher une affectation définitive en métropole), ou dans les grands centres urbains du CATI (Lyon, Saint-Etienne) à cause des troubles liés au conflit algérien qui agitent ces villes. De plus, les fonctionnaires rapatriés sont prioritaires pour les postes en métropole, ce qui bloque l'ensemble des avancements et promotions.

LA RADIATION DES CADRES

La population étudiée ici ne peut être définie comme représentative de l'ensemble des personnels de police, aucun des salariés radiés des cadres de la Sûreté nationale en 1956 et 1961 n'ayant quitté la police dans le cadre d'un départ à la retraite. Leur départ s'est effectué donc à la suite d'un licenciement, d'une démission, de la fin d'un contrat à durée déterminée, ou d'un décès. La plupart des personnels des services actifs possèdent des avantages sta-

tutaires assez favorables par rapport à ce qu'ils auraient pu trouver dans le secteur privé à qualifications équivalentes et démissionnent donc rarement de la police, étant le plus souvent licenciés pour « faute professionnelle » ou « mauvaise manière habituelle de servir ». La police offre cependant à ses fonctionnaires un avantage certain, par rapport à l'ensemble de la population active, en matière disciplinaire, en faisant juger les fautes à l'intérieur même de l'institution, par les commissions administratives paritaires, réunies en conseils de disciplines. Dans ces instances, les représentants du personnel appartiennent au même corps que le fautif et ont souvent tendance à modérer les sanctions en ce qui concerne les fautes les moins importantes. En revanche, lorsqu'un fonctionnaire nuit à l'image de l'institution ou gêne la bonne organisation des services, les commissions cherchent le plus souvent à l'éliminer de la police, comme cet officier de police adjoint, licencié pour avoir « mis à profit les missions qui lui étaient confiées pour abuser de la confiance de personnes auprès de qui il était chargé d'enquêter ». Les supérieurs hiérarchiques du policier jugé sont chargés d'instruire l'affaire, de recueillir des témoignages sur sa faute ou sur son comportement quotidien et sa manière de servir, puis de proposer la sanction qui leur paraît la plus appropriée. Le dossier est ensuite transmis à la section disciplinaire dont le vote, pour être valide, devra être soumis à l'aval de l'autorité administrative centrale.

Le conflit algérien est pour les services de police un événement fortement déstabilisateur, notamment quand, à partir de 1956, il va se radicaliser. A partir du mois de mars, le FLN accélère le rythme de ses attentats et les pouvoirs publics répondent en accordant, le 12 mars, les pouvoirs spéciaux au gouvernement de

Guy Mollet. De nombreux policiers sont envoyés en mission en Algérie mais certains vont refuser de partir. Le mémoire de défense devant le conseil de discipline d'un gardien de la paix ayant refusé l'ordre de départ porte qu'« en vertu d'une décision gouvernementale, environ 1 300 gardiens de la paix des corps urbains devaient être dirigés sur l'Algérie en mission », ayant été choisis « compte-tenu fut-il dit, de l'âge et des charges de famille ». Les policiers incriminés tentent de se défendre devant le conseil en invoquant des raisons familiales, expliquant qu'ils n'ont pas failli à leur devoir pour des raisons politiques ou à cause d'un patriotisme défaillant, mais pour rester avec leurs proches : l'un évoque la « santé délicate » de son épouse tombée « dans un état de dépression nerveuse à la nouvelle du déplacement de son mari en Algérie », un autre explique que son refus n'est pas « un acte de lâcheté, ses états de service démontrant au contraire qu'il a autant que quiconque le sens du devoir ». Ces explications n'atteignent pas les commissions, qui, pour l'année 1956 et sur l'ensemble du CATI de Lyon, vont licencier neuf membres des personnels de police, (sept gardiens, un sous-brigadier et un brigadier) dont six du corps urbain de Lyon, un de Moulins (Allier), un de Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme) et un de Décines (Rhône). Aucun des délégués du personnel n'a voté contre cette sanction disciplinaire, la plus dure : ils ont refusé leur ordre de mission en Algérie.

Le contexte trouble né du conflit algérien offre à la hiérarchie la possibilité de se débarrasser des plus mauvais éléments, sans avoir à se justifier devant une instance paritaire. Les fonctionnaires de police algériens sont intégrés, depuis le 6 septembre 1956, dans les cadres actifs de la Sûreté nationale et sont donc

11 - Décision du 8 juin 1961 relative à la mise en congé spécial et à la radiation des cadres des fonctionnaires de police, *Journal officiel de la République française*, 9 juin 1961.

12 - Lettre de démission d'un ouvrier des services techniques du CATI.

13 - Lettre du directeur de l'ENSP (école chargée de la formation des futurs supérieurs hiérarchiques de la police, dont les commissaires) au CATI, en mai 1956.

des fonctionnaires français à part entière, qu'il conviendra de reclasser en métropole en cas d'indépendance de l'Algérie. Les services centraux de la police, qui ne souhaitent pas voir arriver ces éléments perturbateurs en métropole et qui craignent sûrement les problèmes d'adaptation de certains, devançant le mouvement des rapatriements, en épurant les effectifs, sans consultation des commissions disciplinaires, grâce à la décision ministérielle du 8 juin 1961¹¹. Celle-ci permet ainsi de licencier de nombreux fonctionnaires de police d'Algérie ne donnant pas satisfaction, comme ce gardien, dont « le rendement en service est absolument nul », ou cet « élément de sécurité publique qu'on ne peut laisser agir seul », dont les cas vont être traités par les CATI de la métropole. Ainsi, celui de Lyon va avoir à gérer pour l'année 1961, huit dossiers administratifs de gardiens de la paix et sous-brigadiers radiés des cadres et ayant exercé en Algérie.

Les personnels ouvriers, administratifs et de service bénéficient rarement d'un statut professionnel stable leur assurant la possibilité de s'élever dans la hiérarchie des postes et des indices salariaux. Pourtant, nombreux sont ceux qui pensaient, en entrant dans les services de police, bénéficier d'avantages par rapport aux métiers et professions équivalents du secteur privé et qui espéraient notamment une titularisation, une élévation dans l'échelle professionnelle et une augmentation de leur traitement à l'ancienneté. En fait, beaucoup démissionnent pour des questions de rémunération. Ainsi, sur 59 membres non titulaires radiés des cadres en 1956 et 1961, 39 démissionnent (soit 67 %) et 13 expliquent leur volonté de quitter l'institution policière par la faiblesse des revenus par rapport au travail fourni et au secteur privé, où les « gains sont très supérieurs avec des primes et des avantages sociaux

considérables¹² ». Les services financiers et administratifs de la Sûreté nationale, contraints de respecter des postes budgétaires et des grilles de traitements extrêmement rigides, ont du mal à gérer les personnels qui correspondent le moins aux métiers et professions les plus courants dans leurs services et dont l'activité quotidienne se rapproche souvent de celle de métiers et professions des entreprises privées, qui bénéficient d'une plus large latitude dans la gestion de leurs personnels et des salaires. Les rémunérations offertes par l'administration sont donc rarement en adéquation avec celles du secteur privé à activité professionnelle équivalente. Sur ces 59 salariés, 51 % sont restés moins de deux ans et 36 % moins d'un an. La forte instabilité de ces salariés conduit à des problèmes de manque de main-d'œuvre formée et compétente dans les services administratifs, techniques et ouvriers, d'autant plus que la plupart de ces postes nécessitent une formation particulière due à la spécificité des services de police. Les responsables hiérarchiques ne cessent de se plaindre aux services administratifs du CATI du manque de personnel pour certains postes, demandant le remplacement à très brève échéance des démissionnaires et réclament une réforme des grilles salariales, pour permettre une meilleure rémunération des ouvriers et techniciens, afin de les stabiliser. Le directeur de l'École nationale supérieure de police (ENSP) de Saint-Cyr-au-mont-d'Or « déplore, une fois de plus », à propos d'un auxiliaire de service qui « a trouvé une situation mieux rémunérée dans le secteur privé, que les traitements alloués aux auxiliaires d'État soient tellement bas qu'ils interdisent aux administrations l'espoir de garder du personnel de choix¹³ ».

*
* *

L'aspect massif et uniforme de la fonction publique française apparaît largement erroné lorsque l'on étudie de près les personnels, titulaires ou non, qui la composent. Nous pouvons constater un extrême morcellement que les catégories fixées par la taxinomie administrative ne suffisent pas à retracer. Seule l'étude combinée des différentes classifications et statuts, qu'ils soient hiérarchiques (en fonction du grade et du poste), professionnels (métiers et professions exercées à l'intérieur de l'institution, ainsi qu'éventuelle spécialisation), salariaux (indice de traitement, primes diverses), statutaires (auxiliaires, stagiaires, ouvriers réglementés, fonctionnaires titulaires) et géographiques (situation et population du lieu d'exercice), permet de saisir la place et l'activité professionnelle du salarié des services de police. Un gardien de la paix au corps urbain de Lyon est difficilement comparable à un gardien affecté dans une ville de petite ou moyenne importance comme Moulins dans l'Allier ou Décines dans le Rhône, alors qu'ils sont dans la même position administrative. Les personnels de police forment donc un ensemble extrêmement composite, dont la seule caractéristique commune est de dépendre de la direction générale de la Sûreté nationale au ministère de l'Intérieur et d'être gérés par le CATI de Lyon. Le principal constat, qui va à l'encontre des idées reçues sur la police, est l'absence généralisée de vocation, tous les salariés étudiés ayant exercé une ou plusieurs professions avant d'intégrer les services de police.

Les principes d'égalité posés par le statut général des fonctionnaires d'octobre 1946 sont loin d'être appliqués à la lettre : la hiérarchie conserve ses prérogatives, issues d'une longue tradition administrative française, malgré toutes les garanties qu'avait mises en

place le législateur pour les contourner : concours, commissions paritaires gérant les personnels... A une gestion « idéale » des personnels de police, selon des règles précises et prédéfinies, se substitue une gestion au jour le jour, qui privilégie le court terme et l'exécution de tâches précises à une formation professionnelle rigoureuse, qui permettrait de stabiliser une population souvent peu qualifiée et caractérisée par une forte mobilité professionnelle. L'emploi de nombreux auxiliaires est symptomatique de cette évolution vers des règles de gestion du personnel issues du secteur privé et du monde des entreprises. Ceux-ci forment un ensemble qui contraste avec les fonctionnaires titulaires, dans une fonction publique à deux vitesses.