

LES
CAHIERS
DE LA
SECURITE
INTERIEURE

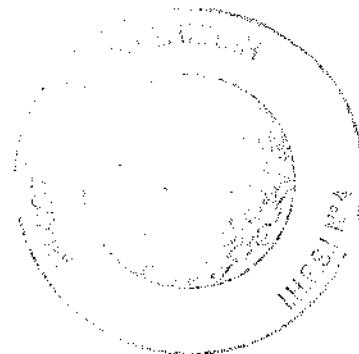
Polices en Europe



LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

N°7 NOVEMBRE 1991 - JANVIER 1992
© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Institut des Hautes Études
de la Sécurité Intérieure



**LES CAHIERS
DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

Polices en Europe

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

© Cahiers de la sécurité - INHESJ

Conditions de publication

Les Cahiers de la sécurité intérieure publient des articles, des débats et des notices bibliographiques relatifs aux différents aspects nationaux et comparés de la sécurité intérieure et de ses acteurs.

Chaque article, accompagné d'un résumé en français de sept cents signes maximum, doit être dactylographié et transmis pour examen à l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure (IHESI) en deux exemplaires.

Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs. Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue.

Sommaire

Avant-propos	5
Point de vue	
— Naissance de la cité, naissance de la police Pierre LÉVÈQUE	7
Première partie	
POLICES EN EUROPE	
— Police, Etat, contestation Charles TILLY	13
— Note de recherche sur la comparaison internationale des polices David H. BAYLEY	19
● Les « modèles » de police	
— La tradition policière britannique : modèle ou mythe ? Robert REINER	29
— Le système de police français : un modèle à « revisiter » Jean-Claude MONET	41
— L'expérience policière allemande : une perspective historique Alf LÜDTKE	65
— Polices en Europe : construction et développement, Jean CATSIAPIS, Michel DOBRY, Manuel MARTIN FERNANDEZ, Rob MAWBY, Salvatore PALIDDA, Alessandro PIZZORNO, Fritz SACK, table ronde animée par Jean-Claude MONET	81
● Problèmes et débats	
— Démocratie et structure du système de police en Europe Cyrille FIJNAUT	111
— Responsabilité de la police dans les pays scandinaves. Rapport provisoire Kanko AROMAA	117
— Les défis du système policier pluraliste en Espagne Manuel BALLBÉ	121

— La police et les activités locales de prévention criminelle Jerzy SARNECKI	129
— La coopération de la police en Europe John BENYON	137
— Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE	167

Deuxième partie

REPÈRES

— Regards institutionnels (1 ^{er} juillet-15 octobre 1991)	
● Réglementation	179
● Travaux parlementaires	182
— Dossiers	
● La formation aux métiers de la sécurité publique	187
● La mission sécurisation	209

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

— Notes bibliographiques	227
— Colloques et rencontres	263
— Correspondance et débats	
Michel DOBRY sur les usages du mot « crise »	289
— Chronique étrangère	
● Les pratiques « masquées » de la police : un entretien avec le professeur Gary MARX	295
Liste des auteurs	315
Abstracts	317

Avant-Propos

A l'heure où les responsables politiques des pays de la Communauté européenne semblent vouloir donner un nouvel élan à leur coopération, voilà un numéro des *Cahiers* résolument tourné vers nos partenaires européens. Le choix consistant à examiner leur système de police – et par là même à mieux connaître le nôtre – n'est pourtant pas seulement une affaire d'opportunité.

Il est vrai que d'un point de vue strictement technique, il peut se justifier par le souci de saisir et peut-être d'anticiper les difficultés qui jalonnent la coordination voire l'intégration policière en Europe. Mais, plus fondamentalement, ce regard sur les organisations et les activités policières en Europe renvoie aux logiques qui président à la formation et à la transformation des tâches de police.

Les données informatives que l'on pourra recueillir ici sur « les polices en Europe » sont donc inscrites dans une réflexion plus large où se mêlent étroitement l'émergence des formes modernes de police, les transformations de l'Etat et les mutations des sociétés en Europe occidentale. Certes, il ne s'agit pas pour autant d'entériner une quelconque coupure de l'Europe. Les perspectives nouvelles d'une Europe « élargie » nous présentent, au contraire, de faire lien avec l'histoire de nos voisins d'Europe centrale et orientale. Néanmoins, la délicate période de transition dans laquelle ils sont engagés demandait un traitement particulier. Ce sera l'objet du prochain numéro des *Cahiers*.

Police : le mot résonne d'une longue histoire dont témoigne l'analyse lexicologique de P. LÉVÈQUE et sa polysémie décourage d'y trouver une définition parfaitement satisfaisante. Pourtant l'unité du vocabulaire n'est pas totalement artificielle. Elle évoque plus ou moins ces structures d'ordre qui ont accompagné l'organisation des collectivités sociales sous une forme « moderne ». De fait, en Europe occidentale au moins, la construction des systèmes de police est étroitement liée à l'histoire du développement des Etats. Charles TILLY voit même dans les guerres de la Révolution et l'Empire le « moment critique » où l'accroissement de la puissance et de la centralité de l'Etat réoriente l'action collective populaire et stimule la création des polices d'Etat.

Outre son intérêt historique, cette perspective a l'avantage d'ouvrir d'importants chantiers de comparaison sur les polices en Europe. Les chercheurs devraient y trouver matière à développer des travaux qui restent souvent moins avancés que le savoir comparé sur la police des policiers eux-mêmes (D.H. BAYLEY).

D'une manière générale, la comparaison des différents systèmes de police en Europe passe par la confrontation de quelques « modèles » : l'exemple le plus connu étant l'opposition entre la police anglaise (« communautaire et décentralisée ») et la police française (« centralisée et militarisée »).

A y regarder de plus près, la réalité est pourtant beaucoup plus nuancée. Des images fortes perdurent, et parfois avec raison (A. LÜDTKE sur l'expérience politique allemande), mais elles constituent également, bien souvent, des stéréotypes qui résistent mal aux analyses concrètes des pratiques policières (R. REINER sur les traditions britanniques et J.C. MONET sur le système français). En fait, il existe moins de « modèles » à proprement parler que de trajectoires historiques spécifiques comme l'exposent les invités de notre table ronde (J. CATSIAPIS, M. DOBRY, M. MARTIN FERNANDEZ, R. MAWBY, S. PALIDDA, A. PIZZORNO, F. SACK et J.C. MONET).

Cette diversité conduit tout naturellement à donner aux différents systèmes de police leur « style » et à susciter des problèmes et des débats plus ou moins pressants selon les pays.

Avec une ouverture sur les réalités scandinaves, quelques questions sont évoquées ici qui recoupent toutes les relations complexes entre démocratie et police (C. FIJNAUT) : qu'il s'agisse de l'articulation des niveaux de commande d'un système de police pluraliste (M. BALLBÉ), des modalités de contrôle de la police (K. AROMAA) ou de son implication dans le travail de prévention (J. SARNECKI). C'est d'ailleurs encore la question des garanties démocratiques qui se pose à l'égard des multiples initiatives de coopération policière en Europe : l'opinion ne se ralliera pas autrement à l'idée d'une « police européenne » (J. BENYON).

Dans l'immédiat, cette perspective ambitieuse exige surtout une vision plus exhaustive des différents systèmes de police en Europe à l'aide d'hypothèses susceptibles de dynamiser la recherche sur des objets trop souvent négligés (J.L. LOUBET DEL BAYLE). Souhaitons que ce numéro des *Cahiers* aille dans le bon sens.

De retour sur le terrain français, on lira deux dossiers plus techniques qui témoignent de la recherche d'adaptation de la police à ses nouvelles missions. Ils participent à cette réflexion plus systématique qu'il convient d'encourager sur l'organisation et le travail policiers.

On trouvera enfin dans notre « Chronique Etrangère » un entretien avec le Professeur Gary MARX, déjà connu en France pour ses analyses sur la « société de sécurité maximale » et dont les thèses originales sont parfois troublantes.

A tous, bonne lecture.

Jean-Marc ERBÈS
Directeur de l'IHESI

Point de vue

Naissance de la cité, naissance de la police

Pierre Lévêque

Président d'honneur de l'Université de Besançon
Professeur émérite à l'Université de Besançon

Lorsque, à l'issue des Ages Sombres qui ont suivi la destruction des palais mycéniens, témoins d'un premier apogée des Grecs, la Grèce commence à se structurer à nouveau, elle s'organise en petites communautés indépendantes que nous appelons du nom de cités-Etats. La cité-Etat (en grec *polis*, pluriel *poleis*) est une véritable innovation et représente une étape importante dans le développement de l'humanité.

Cet Etat presque toujours républicain (en opposition avec les rois qu'évoque HOMÈRE) se caractérise par des institutions relevant d'un modèle simple, mais efficace : à la base une assemblée du peuple qui réunit tous les citoyens ; au sommet un conseil qui prend les décisions et des magistrats qui les exécutent. C'est une structure de classe qui permet aux aristocrates d'assurer leur hégémonie sur le corps social, tout en provoquant un minimum de consensus, puisque les hommes du peuple participent à l'assemblée qui est un organe d'information et non de décision, et désignent les membres du conseil et les magistrats, toujours choisis parmi les nobles. Sur le plan de l'organisation intérieure, les citoyens sont répartis en tribus, phratries et clans, ce qui permet l'intégration de tous et des rapports clientélaires entre les nobles, qui se proclament « les meilleurs » (*aristoi*, d'où aristocratie), et le peuple (*demos*, d'où démocratie).

Il est clair que la première *polis* est une structure aristocratique qui permet aux nobles, riches de leurs grands domaines et d'un incontestable prestige, de dominer l'Etat. Mais deux remarques s'imposent. D'abord, les crises se succèdent, car la contradiction est trop forte entre les nobles qui s'enrichissent et le *demos* qui s'appauvrit continuellement. La paix civique n'est plus garantie ; les cités sont le centre de véritables émeutes et l'on ne s'en tire souvent qu'en ayant recours à des législateurs, qui tentent d'apaiser les différends et donnent des lois écrites. Parfois, des tyrans s'emparent du pouvoir et réduisent l'hégémonie des aristocrates en s'appuyant sur le peuple.

Deuxième remarque : la cité est un organisme plastique, qui peut s'adapter à l'évolution socio-économique. Dans les *poleis* les plus avancées, les plus progressistes, le peuple conquiert des droits nouveaux : ainsi à

Athènes dès la fin du VI^e siècle av. J.-C. s'instaure une démocratie, encore très fragile, mais qui s'affirmera au V^e siècle sous l'impulsion de PÉRICLÈS, un ardent démocrate aux conceptions géniales.

Arrêtons-nous un instant sur le mot grec qui désigne la cité-Etat, *polis*. D'après la théorie généralement la plus soutenue, il s'agit d'un vocable grec d'origine, donc indo-européen, qu'on retrouverait dans des mots voisins en sanskrit ou en lituanien. Son sens premier est « acropole fortifiée » (et c'est encore ainsi qu'HOMÈRE l'emploie), mais l'évolution sémantique le cantonne, dès la fin du VIII^e siècle, dans le sens de cité-Etat. On passe ainsi de la hauteur fortifiée où résident les dieux et les puissants à un système d'organisation politique.

D'autres auteurs nient cependant la possibilité de voir en *polis* un mot grec d'origine. Ils font remarquer qu'il a un doublet (*ptolis*) qui ne peut s'expliquer de la même manière. Le mot serait donc un vieux vocable méditerranéen que les Grecs auraient emprunté sous deux formes voisines.

Les incertitudes de la science sur un point d'une telle importance sont regrettables. Quoi qu'il en soit, *polis* est entouré en grec d'une belle famille :

- *politès*, le citoyen ;
- *politikos*, politique, qui concerne les citoyens ;
- *politeuomai*, être citoyen, participer au pouvoir ;
- *politeia* : situation du citoyen, ensemble des citoyens, constitution démocratique ;
- *politeuma* : gouvernement républicain, droit de cité.

C'est un secteur considérable de la réflexion grecque qui s'exprime ainsi par *polis* ou ses dérivés : il comporte tout ce qui a trait aux formes du pouvoir dans l'organisation poliade, au citoyen, à ses droits et devoirs, à la constitution républicaine. Et, par dessus tout, à la politique, à l'art de gouverner en tenant compte des rapports de force dans la collectivité, art où les Grecs ont été si habiles. Est-il besoin d'ajouter qu'un des ouvrages les plus importants d'ARISTOTE s'appelle la *Politique* et qu'il avait rédigé des centaines de constitutions (*politeiai*) des cités grecques ?

Qu'est-il advenu de ce vocabulaire de l'Etat bien ordonné et plus spécialement de l'Etat démocratique dans la culture européenne postérieure, dont on sait qu'elle a tant emprunté au vocabulaire hellénique : que l'on songe, entre beaucoup d'autres, à mathématique, physique, théâtre, comédie, tragédie, drame... ?

Il y a deux gros héritages. Celui de politique : mot courant (attesté dès 1245) qui désigne « la direction d'un Etat et la détermination des formes de son activité » (*Petit Larousse*). Mot noble (il y a maintenant dans les Universités des Instituts d'études politiques ; la politologie est devenue une science...) et qui peut naturellement avoir des connotations négatives (politicien, politicard, politicaillerie, voire politiser qui est ambivalent).

Et celui de *politeia*, qui devient police en français. Le mot apparaît au XIII^e siècle, mais ne s'implante définitivement et largement qu'au XVII^e siècle. Les lexicologues distinguent deux sens (le premier antérieur au second) :

- « l'organisation rationnelle de l'ordre public dans un groupe social »,
- « l'ensemble d'organes et d'institutions assurant le maintien de l'ordre public » (*Petit Robert* 1) et l'ensemble des agents de cette administration.

Bien sûr le mot police est étrangement polysémique et il peut – comme tous ceux qui expriment la contrainte de la société sur l'individu – être reçu en très mauvaise acceptation. Mais la transmission sur des millénaires de ce mot grec, de *polis* à police, ne laisse pas de concentrer l'attention sur ces structures d'ordre qui ont permis aux Etats grecs archaïques de s'organiser sous une forme presque entièrement nouvelle, de dégager les concepts de pouvoir (*archè*), de constitution, de citoyenneté, ce qui n'empêchait pas la nécessaire présence de policiers au sens moderne : on se rappelle qu'à Athènes la police est assurée par des archers scythes, donc par des étrangers. Et il n'est pas inutile de signaler qu'un autre mot issu de *politeia*, le verbe policer signifie : « civiliser, adoucir les mœurs par la culture »...

Première partie

POLICES EN EUROPE

Police, Etat, contestation

Charles Tilly

L'histoire de l'Etat et de la contestation populaire en Europe doit beaucoup aux sources policières et aux recherches sur la police. Réciproquement, les changements qui affectent la police passent par les transformations de l'Etat lui-même.

Tout historien des luttes ouvrières ou des mouvements politiques dans la France moderne accumule une dette profonde vis-à-vis de la police. Même tous ces spécialistes qui s'attachent à ces études précisément à cause d'une certaine méfiance à l'égard de l'autorité deviennent connasseurs de la qualité du travail policier qui leur fournit une matière première : ces rapports hebdomadaires ou occasionnels qui étaient le menu de la surveillance, de la prévention, voire de la prévision. Pour faire vivre visiblement les gens du passé, il faut trouver les restes de leurs passages dans les dossiers du commissariat. Pour le chercheur, le commissaire devient ainsi la voix et le bras de l'Etat.

Mais c'est en partie réciproque : par l'intermédiaire de l'historien, le commissaire du XIX^e siècle projette sa voix sur le XX^e. Richard COBB, remarque que les historiens les plus prolifiques et zélés de la protestation populaire, sont la police, les espions, et les informateurs au service du gouvernement, les magistrats et les commandants militaires, eux-mêmes souvent (avec les hommes riches et puissants sur le plan local) les récepteurs les plus fréquents de la littérature de la protestation – les menaces mal orthographiées et les lettres anonymes signées de sobriquets vengeurs : *The Avenger*, *le Justicier*, *Rebecca*⁽¹⁾.

Puisque l'espion, l'informateur, l'homme riche et même à l'occasion le magistrat ou le commandant militaire versent eux aussi leurs plaintes et rapports aux dossiers de la police, ce qui reste des papiers policiers constitue la source principale de l'histoire de la contestation populaire.

Il ne s'agit pas exclusivement des archives des Renseignements Généraux, dont Jacques AUBERT et Raphaël PETIT définissent l'orientation vers « les questions d'ordre politique, économique et social : élections, réunions de propagande ou de parti, mouvements sociaux, syndicats, fédérations et groupements socio-professionnels, grèves, revendications, mouvements d'opinion⁽²⁾ ». Car si les rapports circonstanciés au sujet de l'« esprit public » régional qui arrivent aux bureaux du ministère de la Guerre ou de l'Intérieur pour échouer plus tard aux Archives nationales constituent des pièces de résistance pour les historiens affamés de commentaires et de

récits contemporains des événements, le chercheur avisé prend également compte des arrestations, des interrogations, des interventions quotidiennes dans la rue, même dénuées de commentaires. Le commissaire ne travaille point pour le compte de l'historien et peut bien préférer que nul curieux ne mette son nez dans ses précieux dossiers secrets, mais il fabrique *nolens volens* les matériaux dont on construit l'histoire écrite.

Cette symbiose inattendue et rétroactive entre policiers et historiens comporte certains dangers des deux côtés. Du côté du commissaire, danger d'exagérer sa préoccupation des affaires politiques et sa fidélité à la politique gouvernementale du moment ; il connaît bien, après tout, les préférences et les pouvoirs des gens à qui il adresse ses récits, ses analyses, voire ses conseils. Du côté de l'historien, il y a le danger de déduire des faits et des personnes qui tombent sous surveillance, toute la vie politique populaire. Car si les dossiers policiers sont passionnants, ils sont aussi sélectifs à cause de plusieurs étapes de triage : dans le fait qui attire l'attention de la police, dans les circonstances qui occasionnent un enregistrement du fait, dans ce qui règle la rétention des dossiers, dans les choix qu'en font les greffiers et les archivistes au moment de les verser en dépôt.

C'est à la fois pire et plus intéressant : une partie de la contestation consiste précisément dans le marchandage entre agents et militants, par exemple au moment d'organiser le parcours d'une manifestation, ce qui signifie que le commissaire enregistre non seulement une réalité observée mais aussi son propre comportement et ses résultats. La façon dont cela se passe dépend évidemment de la politique courante gouvernementale aussi bien que de l'organisation actuelle des services de sécurité. A proprement parler, les archives de la police constituent donc un ensemble de souvenirs indispensable mais strictement partiel des rencontres entre la police et les militants. Le travail de l'historien, c'est ainsi de reconstruire à partir de ces traces sélectives l'ensemble de la vie politique populaire.

Le problème de connaissance se pose nettement lorsqu'on fait la comparaison entre les archives centrales policières de deux pays distincts, même voisins, comme il m'a été donné de le faire pour la France et la Grande-Bretagne. Du côté de la France, une fois FOUCHE et SAVARY en selle, des séries presqu'ininterrompues et bien fournies de rapports régionaux jusqu'aux bulletins vides : « rien à signaler », « le plus grand calme règne », « parfait état de tranquillité », et ainsi de suite. Du côté de la Grande-Bretagne, exception faite de Londres, des dossiers épisodiques fournis surtout par des magistrats qui demandent au ministre un secours militaire ou un conseil légal. N'exagérons en rien : au début du XIX^e siècle ces magistrats homologués par la couronne demandent au Home Secretary des avis sur la façon de faire face à des pauvres qui s'insurgent contre la construction d'une maison de détention ou sur la façon de régler la mendicité au niveau de la paroisse. Au surplus, les britanniques n'ont pas hésité à installer en Irlande rebelle un système de contrôle puissant et centralisé⁽³⁾. Néanmoins il s'agit en Grande-Bretagne au XIX^e siècle d'un

système très centrifuge par rapport à une France précoce sur le plan européen quant à la centralisation de ses services de sécurité. Les archives reflètent les structures de police.

Il y a plus. Dans une certaine mesure, l'organisation de la police canalise l'action populaire. Cela d'au moins trois façons : en rendant plus ou moins difficiles, avant le fait, certaines formes d'action possible, telles les grèves générales ; en facilitant ou en bloquant les négociations entre acteurs et autorités ; en intervenant directement au cours d'une action avec la conséquence de changer son caractère, par exemple lorsqu'un défilé pacifique devient violent au moment même de l'arrivée des agents chargés de le disperser. L'expression la plus dramatique de cette série d'effets se montre sans doute avec la division du travail de plus en plus nette entre l'armée et une police nationale, qui s'accompagne d'un déclin important de la violence au cours de la contestation populaire en France aussi bien qu'en Grande Bretagne⁽⁴⁾. Beaucoup plus que les militaires, les agents spécialisés de l'ordre public vivent en contact quotidien avec leurs interlocuteurs civils, s'ingénient à l'anticipation de l'action collective qui pourrait exiger leur intervention, inventent des moyens d'intervention qui minimisent les blessures des deux côtés, et portent la responsabilité politique de leurs méfaits. Ce travail de prévention de la part des forces de la sécurité influe également sur les stratégies des ouvriers, des militants, des personnalités politiques, de tout participant à la vie publique contestataire.

L'on suppose souvent que la formation au niveau national d'une police distincte des forces militaires répond surtout à la montée de la criminalité d'une société qui s'urbanise et s'industrialise. Certes à l'époque de ces transformations, les appels à une police plus efficace ne manquent pas. Au début de son plaidoyer pour une police métropolitaine à Londres, rédigé juste avant 1800, Patrick COLQUHOUN ne déclare-t-il pas que :

« L'état agrandi de la société, l'étendue immense de la propriété mobile, et la richesse sans pareil de la Métropole, ajoutés aux habitudes dépravées et à la conduite immorale d'une grande partie des classes inférieures du peuple ; et avant tout le défaut d'une propre Police aux fins de prévention, après une étude soignée de ce travail, persuaderont un esprit attentif de la véritable existence de maux qui autrement seraient difficiles à croire »⁽⁵⁾.

Comme le lecteur l'aura compris, non seulement COLQUHOUN expose les terreurs de la vie publique londonienne de son époque, mais il prescrit aussi l'organisation d'une police spécialisée. Au cours du XIX^e siècle, beaucoup d'observateurs ont fait valoir des analyses semblables.

Sans nier l'importance de la criminalité urbaine ni les effets inattendus sur l'action collective de la formation d'une police d'Etat spécialisée dans le contact avec la population civile, il faudrait apprécier un tout autre lien entre les transformations de la police et de l'action collective : celui d'une nationalisation des deux côtés. Côté police, le caractère frappant de

l'Ancien Régime n'est point son absence mais plutôt son existence fragmentée et dispersée sur le plan local : essai d'archers, d'huissiers, de gardes municipales, de *constables* qui agissent sous l'autorité d'une multiplicité de juridictions, mais très peu sous celle de l'Etat national. De ce point de vue, la mutation fondamentale, c'est la nationalisation, à la fois l'absorption par les forces nationales de plusieurs forces déjà existantes, la subordination des autres à l'autorité nationale, et la création de nouvelles forces (telle la Sûreté nationale) par l'Etat. Côté action collective, à peu près en même temps, on remarque un déplacement des réclamations locales vers des instances nationales, notamment les Parlements, une importance croissante des thèmes de la politique nationale, une participation accrue des associations de portée nationale.

Les rapports entre les changements de police et d'action collective passent par les transformations de l'Etat lui-même. Le moment critique arrive avec les guerres de la Révolution et de l'Empire. Car l'expansion énorme des armées européennes à cette époque entraîne un gonflement des budgets de l'Etat, des services de l'Etat, des bureaucraties centrales et de l'intervention de l'Etat dans la vie quotidienne des citoyens. A vrai dire, cette croissance étatique doublée d'une mobilisation militaire créent la citoyenneté large que nous connaissons, avec ses obligations fortes et directes dans les deux sens entre habitants et Etat, son égalité relative de droits politiques entre citoyens agréés, sa jalousie des priviléges de la nationalité.

Tout ceci implique une puissance et une centralité accrues de l'Etat national par rapport à toute autre autorité, une communication plus large et directe entre habitants d'un pays et leur Etat, donc un déplacement des enjeux politiques vers l'Etat⁽⁶⁾. Cette mutation stimule une réorientation de l'action collective populaire elle-même vers l'Etat aussi bien qu'une évolution de cette action vers la création d'associations spécialisées, de partis politiques, de syndicats ouvriers, l'utilisation de la manifestation et la réunion publique comme moyens d'expression, le déclin de l'action directe violente. Face à ces nouveaux défis et forts de leurs pouvoirs accrus par l'expansion de l'Etat, les dirigeants nationaux s'efforcent de créer des polices d'Etat distinctes des armées, subordonnées à l'autorité civile, en contact continu avec la population civile, capables de maitriser, de canaliser, d'observer, même de prévoir l'action collective populaire. A partir de cette série fondamentale de mutations, une police qui ignore son destin historiographique met à son obligation des générations d'historiens de la contestation populaire.

Notes

- (1) Richard C. COBB, *The Police and the People, French Popular Protest 1789-1820*, Oxford, Clarendon Press, 1970, 4.
- (2) Jacques AUBERT et Raphaël PETIT, *La police en France, service public*, Paris, Berger-Levrault, 1981, 40-41. Voir aussi Jacques AUBERT et al., *L'Etat et sa police en France (1789-1914)*, Genève, Droz, 1979.
- (3) Stanley H. PALMER, *Police and Protest in England and Ireland 1780-1850*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- (4) Edward SHORTER et Charles TILLY, « Le déclin de la grève violente en France de 1890 à 1935 », *Le Mouvement Social* 79 (1971), 95-118 ; Charles TILLY, *La France conteste*, Paris, Arthème Fayard, 1986 ; « Repertoires of Contention in America and Britain, 1750-1830 », in Mayer N. Zald & John D. Mc Carthy, eds., *The Dynamics of Social Movements*, Cambridge, Massachusetts, Winthrop, 1979 ; « European Violence and Collective Action since 1700 », *Social Research* 53 (1986), 159-184 ; « Twenty Years of British Contention », Working Paper 52, Center for Studies of Social Change, New School for Social Research, 1987 ; « From Mutiny to Mass Mobilization in Great Britain, 1758-1834 », Working Paper 109, Center for Studies of Social Change, New School for Social Research, 1991 ; « Revolution, War, and Other Struggles in Great Britain, 1789-1815 », Working Paper 127, Center for Studies of Social Change, New School for Social Research, 1991.
- (5) Patrick COLQUHOUN, *Treatise on the Police of the Metropolis*, London, Baldwin, 1800, 4.
- (6) Charles TILLY, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Oxford, Basil Blackwell, 1990.

Note de recherche sur la comparaison internationale des polices

David H. Bayley

Plus nombreuses qu'on ne le croit généralement, les recherches internationales comparatives sur la police se présentent sous quatre approches différentes :

- simples observations faites par des étrangers sur un pays ;*

- examen de questions actuelles, limitées ;*
- étude de l'action policière transnationale ;*
- comparaison, entre deux ou plusieurs pays, des systèmes policiers.*

On ne voit pas quelles raisons théoriques ou méthodologiques pourraient empêcher une étude comparée de la police. Si des difficultés sont rencontrées, comme dans toute recherche, elles varient d'une recherche à l'autre. Les connaissances comparatives comportent peu de théorisation, en particulier sur les processus de développement. Ceci s'explique par le peu d'intérêt que les sociologues portent au sujet, par l'utilisation non critique de théories générales et par la mise à plat de l'objet d'étude.

On pense souvent que les recherches comparées sur l'activité policière, au plan international, sont rares, et que celles qui existent sont peu fiables. Ce sont là deux erreurs⁽¹⁾.

Avant d'affirmer que de telles recherches sont rares, il faut préciser ce qu'on entend par « comparatives », car cela peut se comprendre au moins dans quatre sens :

- il existe déjà un nombre important (en voie d'augmentation) d'études de cas portant sur un pays donné, qu'on peut dire « comparées » au sens large. Elles sont souvent l'œuvre d'étrangers qui font implicitement référence à leur propre pays. Aux Etats-Unis, ces recherches se situent dans le domaine des travaux universitaires consacrés à des pays étrangers, que ce soit au point de vue de l'histoire, de la politique comparée, de la sociologie comparative. Les diverses et récentes recherches sur la police dans tel ou tel pays émanent, pour la plupart, d'historiens.

Parallèlement, il y a eu une telle floraison d'articles et d'ouvrages sur la police d'un pays ou d'un autre, qu'il est devenu difficile pour un individu de tout suivre :

- beaucoup d'études comparatives ont été menées sur des activités particulières de la police : lutte contre la drogue, prévention du crime, police communautaire, services secrets, contrôle, affaires de corruption, utilisation de la technologie... Il s'agit souvent de notes rédigées par des officiers de police ou autres professionnels, et ces textes sont moins connus des universitaires ou du grand public que les travaux plus généraux ;
- il y a des études, encore peu nombreuses (mais ce nombre s'accroît rapidement), qui visent les actions policières transnationales menées par des organisations internationales telles qu'Interpol ou par des gouvernements : ainsi, au Japon, la Police Nationale exerce son activité au delà des frontières nationales. A cet égard, la construction de la Communauté Européenne est très intéressante (on consultera à ce sujet le remarquable ouvrage du professeur belge Cyrille FIJNAUT) ;
- il faut reconnaître que les études comparatives portant sur deux pays ou plusieurs sont relativement rares. Cela peut contribuer à l'impression souvent ressentie que les recherches comparatives sur la Police sont insuffisantes. Cependant, on dispose de plus en plus de recherches à visée internationale qui fournissent une information de base, systématisée, sur la police en de nombreux pays. Par exemple, les Nations-Unies établissent un réseau international d'informations en matière de justice criminelle, accessible par télématique, dont une partie sera plus particulièrement consacrée à la police⁽²⁾.

Aux Etats-Unis, un bulletin fort bien fait, paraissant tous les deux mois, *C. J. International*, offre d'excellents articles sur l'activité de la police dans le monde entier⁽³⁾. Sur le fonctionnement des diverses polices, on trouvera aussi *Police studies*⁽⁴⁾.

Somme toute, on dispose d'une masse d'informations, de sources sûres, qui permettent le travail de base sur lequel on pourra établir des confrontations descriptives et analytiques nécessaires pour progresser dans la connaissance du sujet.

L'étude comparative de la police n'est donc pas aussi exceptionnelle qu'on le croit souvent. Une tentative d'étude comparée au plan international doit-elle être soupçonnée parce qu'elle rencontre des difficultés inhabituelles de méthode ?

En principe, l'étude comparée au plan international ne rencontre pas d'obstacle méthodologique. A la base de toute science, il y a la confrontation : en se basant sur de nombreux exemples d'un même phénomène, on peut généraliser. Étudier des polices différentes, en dépassant les frontières, n'est pas plus compliqué que de les étudier au sein de sa propre nation. Pour l'épistémologie scientifique, les océans ne sont pas des barrières plus infranchissables que les cours d'eau.

Parfois, on allèguera qu'en voulant mener une « étude internationale », on se trouvera dans des contextes différents, ce qui risque d'entrainer des erreurs dans les conclusions. Les bons esprits disent « *ceteris non paribus* »

(ne croyons pas que les autres soient semblables à nous). Mais dire cela est un paradoxe : on ne découvre les différences que par un examen comparatif.

En d'autres termes, si les différences entre les polices (comme dans tout le contexte social) sont plus visibles une fois qu'on a franchi les frontières, on ne peut le savoir qu'en allant observer sur place. L'éventuelle découverte de disparités vraiment prohibitives ne devrait pas empêcher de les examiner. On reconnaîtra simplement qu'on ne peut pousser la comparaison plus loin. Cette hypothèse a donc de l'importance. Après tout, les historiens parcourrent librement l'étude de vastes changements sociaux – souvent plus considérables encore que ceux que l'on observe entre pays contemporains – sans pour autant soulever de doutes sur l'acceptation de leur entreprise.

Les difficultés qui peuvent gêner une étude comparative de la police ne sont pas théoriques, mais pratiques. Il y a l'obligation de connaître plusieurs langues, la répugnance des policiers à se laisser observer par des profanes, les frais de voyage, le volume toujours croissant des informations à recueillir sur l'histoire détaillée du nouveau pays à étudier. Une collaboration dans la recherche sera utile pour atténuer certaines de ses difficultés. L'accès à l'information sur un terrain pourrait sembler un obstacle insurmontable, mais, paradoxalement, les chercheurs étrangers obtiennent parfois des autorisations refusées aux nationaux.

Notons que l'accès aux opérations de police et à l'information est devenu au cours de notre génération nettement plus facile, dans les nations démocratiques tout au moins. Pourtant ce progrès n'est pas aussi évident partout. C'est, sans aucun doute, aux Etats-Unis que la police est la plus « ouverte » ; viennent ensuite l'Angleterre et le Canada. Mais depuis peu, dans l'Europe de l'Ouest, on est devenu plus accessible : en témoigne le nombre croissant de bonnes études sur le sujet.

L'étude comparée de la police ne se heurte donc pas à des difficultés insurmontables de théorie ou de pratique. Son problème est plutôt de ne pas être conduite avec le sérieux et la rigueur de la recherche en sociologie. Les chercheurs qui se sont appliqués à une étude comparative de la police semblent manquer de perspective théorique. Ce qu'ils présentent comme « théorie » n'est pas valable, pour deux raisons :

- On fait appel aux théories des grands sociologues (MARX, WEBER, DURKHEIM) en présumant qu'elles pourront être appliquées puisqu'elles se sont montrées d'un grand intérêt dans un contexte tout différent. On ne fait aucun effort sérieux pour démontrer quelle serait leur pertinence dans le domaine tout particulier de la police. Des théories générales sont appliquées sans critique.

- Ce qui se passe dans la police est expliqué à l'aide de tout ce qui change et qui attire l'attention dans l'environnement immédiat. Des rapprochements sont démontrés sur des bases posées *a priori*. De même,

quelques auteurs, inspirés par l'approche de l'an 2000, avancent que des modifications diverses auront lieu dans la police, en extrapolant à partir des tendances qui se dessinent dans la société. Mais on essaie rarement de fonder les explications ou les prédictions sur une analyse empirique appliquée très précisément à la police. On semble raisonner comme si les grandes théories et les événements devaient, en quelque sorte, rendre compte également de ce qui concerne la police.

Cette absence de véritable *analyse comparative* (ce qui n'est pas la même chose qu'une *description comparée*) a différentes causes. Outre la barrière de la langue, les difficultés d'accès et les connaissances insuffisantes (nous y avons déjà fait allusion), le grand problème réside dans le fait que l'on ne parvient pas à admettre que la « réalité-police » est une manifestation de la société, manifestation complexe, présentant à qui veut l'analyser plusieurs dimensions.

On peut, par exemple, chercher à rendre compte des différences entre nations en signalant : la répartition de l'autorité dans la police, le nombre exact de policiers, le chiffre précis des dépenses qu'elle occasionne, la nature et l'étendue des responsabilités, les rôles divers de la police, les types de recrutement et les méthodes de formation, la participation féminine, la représentation des minorités ethniques, l'emploi de la technologie, l'organisation hiérarchique et la décentralisation de l'autorité, les cas de corruption, l'efficacité de la police dans la recherche des criminels ainsi que dans les enquêtes sur les effractions.

Le point délicat est que chacune de ces dimensions fait appel à différents éléments de théorie. C'est dire que la compréhension de l'activité de la police ne s'acquiert pas uniquement par l'observation des phénomènes policiers. Il faut également recourir à des études portant sur des expériences humaines analogues mais non policières : la socialisation à travers l'étude de cohortes, l'analyse de la responsabilité et du contrôle des corps professionnels, l'étude des chaînes de commandement chez les militaires, des rapports des services sociaux avec le public ou encore du développement des nouvelles méthodes de gestion dans les grandes entreprises.

L'important est que le « fait police » doit être désagrégé. Bien peu d'auteurs pourtant, jusqu'ici, ont eu la patience ou la compétence nécessaire pour ces analyses précises.

Une autre difficulté est apparue quand on a tenté des analyses. Les catégories analytiques employées pour décrire les variations de la police dans le temps et dans l'espace sont trop générales et trop peu précises. A-t-on vraiment bien défini le sens de mots comme *moderne*, *professionnel*, *démocratique*, *politique*, *centralisé* ?

Leur signification n'a pas été examinée avec soin. Il en va de même de leurs évolutions qu'il faut mettre à jour avec précision.

En somme, s'il est rare qu'un auteur s'efforce vraiment de montrer la réalité policière, c'est que l'approche du sujet a été trop fortuite, sans la

rigueur qu'on s'attend à trouver dans le cours habituel des sciences sociales.

Par suite, on ne trouve absolument pas ce qui pourrait être une théorie générale de la police. Certes, on peut se demander si cela se trouvera un jour, étant donné la complexité de cette réalité sociale. Il est plus que probable que les divers aspects de la police sont liés à des conditions différentes de l'environnement social. On en déduira que la recherche comparative devrait être multi-disciplinaire. Un encouragement dans cette voie est la publication de la revue *Police and Society*⁽⁵⁾ créée en 1990, qui offre un examen international de la police dans son contexte.

Par exemple, en concluant ma propre étude, je disais que, dans une police *nationale*, les *structures de commandement* devraient être décrites selon deux dimensions :

- le nombre de forces policières autonomes,
- le degré de centralisation du commandement, (BAYLEY, 1985).

En d'autres termes, le concept de centralisation – décentralisation a deux dimensions qu'il faut distinguer. En outre, le nombre des forces autonomes ou, inversement, le pouvoir de contrôle exercé par l'administration centrale ont dépendu, à l'origine, de l'importance de la violence sociale dans la période de construction de l'état (BAYLEY, 1975). Les traditions qui se créent pendant cette période de construction sont très puissantes. La centralisation peut se faire plus tard, si des troubles surgissant dans la société menacent le régime.

Il faut bien noter que si ces troubles rendent compte, peut-être, de certains autres aspects (nombre des policiers, instructions nouvelles qu'ils reçoivent), il est moins sûr qu'ils expliquent également certains modèles de recrutement, l'apparition de leaders dans la profession ou les faits de corruption.

Bref, il est douteux qu'on puisse donner une théorie unique de l'activité policière, et il en est de même pour l'activité économique : ces deux institutions sont complexes et demandent à être analysées par une étude multidisciplinaire.

Il importe de garder à l'esprit la force des traditions policières (en particulier, concernant le nombre des forces autonomes et le contrôle exercé par le gouvernement), au moment où les pays de l'Europe de l'Est et les républiques de l'URSS entreprennent la réforme de leurs polices. Il est certain que nombre d'experts et de conseillers étrangers se rendront dans ces pays. Parce qu'on connaît le précédent de conseils techniques donnés à d'autres nations, on pourrait s'attendre à ce que ces conseillers transportent simplement ce qui se fait chez eux sans prendre en considération les traditions de la police locale. Ils pourraient y être encouragés par le discrédit qui s'attache aux institutions policières précédentes.

Mais il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas, dans ces pays, de faire table rase. Les experts ont à discerner ce qu'il est possible ou non de

transformer. A mon avis, on ne peut modifier les structures nationales d'autorité dans la police, seuls les systèmes de responsabilité et de contrôle pouvant l'être. On ne peut sans doute pas non plus changer l'éthique du commandement, et si on peut améliorer les relations avec le public, il faudra laisser passer une génération. A l'heure actuelle, on ne voit pas bien dans quel domaine une réforme aurait une chance de réussir, et l'on voit encore moins les méthodes à employer. Il faut sans doute attendre une nouvelle génération d'intellectuels pour que l'on puisse discerner les moyens d'une réforme nationale en Europe de l'Est et en Russie. Les connaissances théoriques fondamentales ne sont guère plus avancées qu'à l'époque où les Puissances Alliées, après la Seconde Guerre mondiale, entreprirent de modifier la police allemande et la police japonaise.

Si l'on ne parvient pas à soumettre la police en tant que fait de société à une analyse rigoureuse, qui demanderait une étude comparative, cela peut venir de ce que les chercheurs en sciences sociales ne s'y sont guère intéressés. Seuls, les historiens commencent à comprendre vraiment l'importance de la police, même si, jusqu'à une époque récente, ils ont surtout pris comme objet d'étude la « police politique », laissant entendre qu'elle a exercé une influence directe sur la nature des gouvernements, ou sur le sort des régimes. Ni les politologues ni les sociologues, s'intéressant à la façon (formelle pour les premiers, informelle pour les autres) dont le pouvoir cherche à ordonner la société, n'ont accordé à l'institution — police autre chose qu'un coup d'œil en passant. Pourquoi ? On ne peut guère le dire (BAYLEY, 1985). Peut-être parce que la police, à la différence de l'armée, joue rarement un rôle déterminant dans les événements historiques ? Ou serait-ce parce que le statut social de la police est peu élevé et qu'on trouve dans ses rangs peu de membres de l'aristocratie et peu d'intellectuels ? Ou encore, serait-ce parce que la répression, avec son aspect autoritaire et roturier, répugne moralement aux universitaires et aux membres des sociétés savantes ? Pour ceux-ci, la police, chargée de la répression, évoque le côté sombre d'une société, plutôt que son aspect brillant, celui qui valorise la liberté. En tout cas, il faut bien remarquer que nous n'avons guère de théorisation solide sur l'activité policière.

Pour conclure, il est important de le rappeler, bien que l'on commence à analyser avec rigueur la réalité de la police, les polices elles-mêmes, par tradition, apprennent beaucoup en regardant au delà des frontières. Les policiers ont été plus prompts à acquérir de l'étranger des intuitions utiles, que les intellectuels à trouver intérêt à l'étude de cette institution. Au cours du XVIII^e siècle, les fonctionnaires des polices allemande et autrichienne venaient à Paris pour se former, en particulier auprès de DE SARTINE. Au XIX^e siècle, Russes et Japonais ont reçu une formation policière en Prusse. Les Etats-Unis se sont intéressés de près aux innovations de Robert PEEL et aux réformes qu'elles ont entraînées en Angleterre. Dans toute l'Amérique latine, en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient, on demande encore des conseils aux anciens colonisateurs.

Il s'est créé, en fait, sous des auspices publics et privés, une véritable industrie internationale vouée à la formation internationale des policiers. Grâce à de puissants réseaux, on peut à présent découvrir des modèles transnationaux de l'activité de la police et en retracer la répartition dans les différentes nations.

Ainsi, un savoir comparé sur la police est en place et son influence s'élargit. La nouveauté réside dans l'intérêt porté par les spécialistes des sciences sociales aux institutions et au travail de la police. Il est curieux de constater que l'intérêt des intellectuels reste bien moindre que celui des professionnels de la police. Et pourtant, si nous souhaitons parvenir, par une réforme internationale, à une police plus humaine, l'apport des sciences sociales est indispensable. Ce sont elles qui peuvent repérer les conditions requises pour des changements sur différents points et qui peuvent donner aux réformateurs les outils nécessaires pour que des programmes, en pratique, soient élaborés et ensuite mis en œuvre.

Par bonheur, il semble bien que l'on sorte d'une période de léthargie universitaire. Une analyse réellement comparative de la police est imminente. Il est paradoxal que les intellectuels aient dû, en se rendant compte que les expériences de l'étranger avaient de l'intérêt, rattraper les policiers. Paradoxal aussi que, pour s'apercevoir du rôle que joue la police dans la vie sociale, ils aient été devancés par les romanciers, les dramatiques, les journalistes et le grand public.

Notes

- (1) Etant donné que cet essai introductif doit être bref, je n'y joindrai pas beaucoup de références, qui alourdiraient la présentation du texte. On voudra bien me le pardonner et garder à l'esprit qu'il s'agit d'une estimation personnelle.
- (2) Cette recherche est dirigée par un Comité international que préside le professeur Graenne NEWMAN, Institut de Droit Criminel de l'Université de New-York, à Albany.
- (3) Sous la direction du professeur Richard WARD, Université de l'Illinois, Chicago.
- (4) Publié par le professeur Dorothy BRACEY, John Jay College, Université de la ville de New-York.
- (5) Sous la direction du professeur Rod MORGAN, Université de Bristol, Angleterre.

Références bibliographiques

- BAYLEY, David H., 1985, *Patterns of policing : a comparative international analysis*, New Brunswick, NJ : Rutgers University Press.
- BAYLEY, David H., 1975, « Police and Political Development in Europe », in Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Europe*, Princeton, NJ : Princeton University Press.

Les modèles de police

La tradition policière britannique : modèle ou mythe ?

Robert Reiner

L'image traditionnelle de la police anglaise est celle de la civilité. A supposer qu'elle fut convaincante dans le passé, cette image résiste mal aux changements socio-économiques de la société britannique qui transforme le travail policier et lui donne une réputation moins séduisante.

Récemment, un historien américain résumait ainsi l'image traditionnelle de la police britannique :

« De nos jours, l'expression « police anglaise » évoque dans l'esprit des gens, une police de constables sans arme, habituellement courtois envers les touristes, patients et modérés lorsqu'ils se heurtent à des manifestants » (THURMOND SMITH, 1985, p. 5).

Cette image paisible de la tradition policière anglaise s'est constituée au cours de la première moitié de ce siècle, dans un certain nombre d'études apologétiques représentant la police britannique comme un idéal de civilité et de courtoisie (notamment LEE 1901 ; REITH 1958, 1943, 1956).

Cette image a encore des adeptes aujourd'hui (ASCOLI 1979 ; STEAD 1985), bien que le plus souvent elle ait été remise en question par des historiens plus critiques (STORCH 1975 ; BROGDEN 1987 ; EMSLEY 1991). Cet article analysera les composantes de cette image traditionnelle de la police britannique, et cherchera à vérifier dans quelle mesure cette image, à supposer qu'elle ait jadis correspondu à la réalité, reste pertinente aujourd'hui.

Le modèle de la police britannique : un idéal.

Au cours de la première partie du XX^e siècle, les historiens précités ont construit un certain modèle du fonctionnement de la police britannique. Celui-ci découlait, dans ses fondements, des principes établis en 1829 qui constituaient les idéaux devant réguler la nouvelle Police métropolitaine.

Les créateurs de ce modèle sont Sir Robert PEEL⁽¹⁾ et les deux premiers *commissioners* de la ville de Londres, ROWAN et MAYNE. Ils adoptèrent

cette stratégie afin de vaincre la résistance populaire très répandue à l'encontre de cette police naissante. Cette image bienveillante de la police britannique s'imposa au XX^e siècle et devint un des symboles clefs de l'orgueil national. La référence à une « police consensuelle » (*by consent*) fonctionne encore aujourd'hui comme un mythe fondateur de l'idéologie professionnelle de la police.

On retiendra dans ce modèle huit caractéristiques (une analyse plus détaillée se trouve dans REINER, 1985, chap. 2) :

Une organisation bureaucratique

La notion de « bureaucratie » est utilisée ici dans son sens weberien : c'est une organisation dans laquelle la sélection, la formation et la promotion obéissent à des règlements et des critères objectifs et non à des relations personnelles.

A une époque où régnait népotisme et corruption dans le service public, la police n'était fondée que sur le mérite.

L'entrée dans la Police et l'avancement dépendaient de l'examen assez précis des capacités pour le poste. Les relations avec les chefs et avec le public étaient régies par un système disciplinaire interne, aux règles bien définies et strictement respectées (MILLER, 1977, pp. 20-42 ; CRITCHLEY, 1978, p. 52 et suiv.).

Ceci devait contribuer à la construction d'une image de la police qui n'était plus l'émanation d'un pouvoir arbitraire ou particuliste, mais soumis à une légalité neutre.

Le règne de la Loi

Cette image s'est trouvée renforcée par la façon dont le Parlement et les tribunaux (*courts*) établirent et renforçèrent des contraintes légales sur les procédures que la police devait employer pour faire appliquer les lois et maintenir l'ordre. Les *commissioners* de police établirent eux-mêmes les règles encadrant le pouvoir discrétionnaire des *constables* lors des enquêtes, de l'arrestation et de l'interrogatoire des suspects (MILLER op. cit. pp. 4-12, 54-66, 94).

L'impartialité

Les *commissioners* s'attachèrent en particulier à dissiper la crainte de voir la police devenir un instrument gouvernemental au service d'un parti. Cette crainte avait été une cause majeure de l'impopularité de la création

d'une nouvelle police. L'exemple de certaines « polices d'Etat », comme la police française, avait été au centre des débats. PEEL et les *commissioners* dispensèrent délibérément la police d'un contrôle direct émanant du Gouvernement et des autorités locales. Ils furent à l'origine d'une doctrine (*constabulary independence*) représentant la police comme un ensemble d'agents professionnels autonomes, serviteurs de la loi et non d'un gouvernement.

Cette doctrine fut renforcée par des règlements qui interdirent aux policiers de s'impliquer dans quelque engagement partisan que ce soit. Les officiers de police n'eurent le droit de vote qu'à partir de 1887. Aujourd'hui encore, toute affiliation ou participation à un parti politique ou à un syndicat leur est interdite.

Responsabilité

Bien que leur corps ait été créé par une loi du Parlement, les policiers n'étaient pas directement sous l'autorité d'un organe du gouvernement. Pourtant, ils apparurent responsables dans deux cas :

- premièrement, la légalité de leur comportement pouvait être examinée par les tribunaux : ils étaient responsables devant la loi ;
- deuxièmement, une identification presque mystique avec le peuple anglais, et non avec l'Etat, s'est en quelque sorte substituée à un contrôle précis émanant d'institutions élues. Comme le dit REITH : « La police, c'est le peuple, et le peuple c'est la police » (REITH, 1956, p. 287).

La politique consistant, au début, à recruter les agents de police, dans la classe des travailleurs manuels qui représentaient la masse du pays, a contribué à affermir cette image (CRITCHLEY, 1978, p. 57). Si depuis la Première Guerre mondiale, ce principe était censé inspirer le recrutement des agents et même des chefs (*chief police officers*), ce n'est que depuis la Seconde Guerre mondiale qu'il est effectivement appliqué (REINER, 1991a, chap. 4).

L'emploi minimal de la force

La plupart des forces de police, sinon toutes, affirmeront qu'elles n'ont recours qu'à un usage minimum de la force. Aucune, certes, ne proposerait de recourir à son usage maximum. La police britannique se distingue par le grand souci, exposé par les instigateurs de cette police, de limiter strictement l'usage des armes, et surtout des armes à feu. Dans la Police métropolitaine des débuts, la seule arme autorisée était le bâton (*truncheon*). Le port du pistolet ou du sabre n'était autorisé que pour des affectations ou des rondes particulièrement dangereuses. Parmi les polices qui furent créées dans les comtés vers le milieu du XIX^e siècle, beaucoup

adoptèrent, au début, un style de maintien de l'ordre à l'allure beaucoup plus militaire (STEEDMAN, 1984, pp. 21-51). Mais cela changea lorsque le Home Office, après la création de l'Inspection des *constables*⁽²⁾ (*Her Majesty's Inspectorat of Constabulary* – loi de 1856 – *County and Borough Police Act*) exerça de plus en plus son influence sur les polices.

Les forces de police évoluèrent toutes, peu à peu, vers un modèle civil. Les armes autres que le bâton n'étaient pas autorisées, sinon de façon étroitement réglementée, en cas de danger exceptionnel, et à des officiers sélectionnés et formés. En cas d'émeutes, les militaires étaient le recours ultime, mais ils ne sont intervenus sur le *mainland*⁽³⁾ pour rétablir l'ordre qu'en 1919 (paradoxalement, ce fut à l'occasion de la grève de la police à Liverpool).

Au milieu du XX^e siècle, l'image d'une police britannique non armée fondait son prestige exceptionnel, tant dans la nation qu'à l'étranger. C'était la fameuse stratégie « vaincre en faisant semblant d'être vaincus » que Sir Robert MARK a défini un jour. La sympathie populaire pour une police vulnérable était une arme plus puissante que le canon à eau et le colt Magnum.

Un rôle de service

Dès l'origine, la police britannique a été encouragée par ses supérieurs à rendre aux citoyens en difficulté des services autres que l'application de la loi ou le maintien de l'ordre. Cette attitude donnant de la police une image plutôt bienveillante et sympathique fut délibérément encouragée. En étudiant l'activité de la police dans d'autres pays, on s'est aperçu que, presque partout, l'activité de service est au moins aussi importante que son rôle répressif. Pourtant, cette activité a été encouragée et accentuée pour devenir un trait essentiel de la police nationale, au point que les simples agents ont souvent trouvé que ce n'était pas le « vrai » travail d'un policier (STEEDMAN, 1984, pp. 53-54).

L'action préventive de la police

PEEL dans ses célèbres *Instructions à la Police métropolitaine* en 1829, soulignait le caractère central de la prévention du crime par rapport à la répression. Il ne mentionnait aucune activité de police politique. La patrouille en uniforme demeurait la base du système policier. Bien plus tard fut créée la *Detective Police*, que les gens respectables considérèrent avec beaucoup de méfiance (MILLER, 1977, p. 33 et suiv. ; BALDEVIN et KEENEY, 1982, p. 111).

Il fallut attendre les années 1880 pour voir naître une police politique, la *Special Branch* ; le terrorisme en Irlande fournit un prétexte à cette

création. A ce moment précis, la police avait déjà triomphé des réticences et obtenu le soutien de l'opinion publique (PORTER, 1987). Le pivot de l'idéologie officielle restait encore le « bobby » faisant sa ronde, considéré comme l'élément le plus important du maintien de l'ordre, — même si, en pratique, l'organisation allait souvent à l'encontre de cette ligne de conduite (JONES, 1980).

L'effectivité de la police

Le dernier composant qui valut un si grand prestige au modèle de police britannique était le sentiment d'efficacité qu'elle donnait. Dans la seconde moitié du XIX^e siècle, l'extension de l'activité policière a coïncidé, en Angleterre, avec la pacification de la société : une baisse générale des désordres et de la criminalité (GATRELL, 1980). On en a largement crédité la police, bien que la cause principale ait été davantage une série de changements dans la société et dans l'instruction. On peut douter qu'il y ait corrélation entre l'activité policière et le niveau de la criminalité comme le montrent les recherches actuelles (CLARKE et HOUGH, 1980, 1984).

On ressentit donc une certaine affection pour la « mince ligne bleue » qui, avec des effectifs limités, peu de pouvoir et beaucoup de responsabilités (*Operational policing Review*, 1990), protégeait efficacement les citoyens contre les malfaiteurs. *Scotland Yard* acquit, pour sa capacité régulière à arrêter les malfaiteurs lorsqu'un crime était commis, une réputation qui atteignit presque celle de la police montée canadienne (*Canadian mounted*).

Ce modèle britannique de police, qui gagna dans le monde entier au milieu du XX^e siècle un immense prestige, se composait donc de huit éléments :

- une forte discipline et un haut niveau d'honnêteté ;
- une subordination à la loi ;
- une neutralité vis-à-vis des partis ;
- une responsabilité reconnue ;
- un usage minimum de la force ;
- un rôle de service ;
- l'accent mis sur la prévention du crime grâce aux patrouilles en uniforme ;
- une réelle garantie de la sécurité publique.

A l'époque, on considérait ces qualités comme propres à la police. En réalité, elles relevaient plutôt de profonds changements structurels et culturels dans la société anglaise : intégration de la classe des travailleurs dans l'ordre politique et social dominant, extension des valeurs de citoyenneté et d'éducation (MARSHALL, 1950 ; DAHRENDORF, 1958).

Mais ces données ayant changé, les inégalités et les conflits s'étant accrus depuis le début des années 1970, (particulièrement début des années 1980), le modèle de la police britannique s'est peu à peu effrité.

La déconstruction de la tradition de la police britannique

Tous ces éléments propres au modèle de police britannique se sont ébranlés depuis une quinzaine d'années, sans d'ailleurs qu'il y ait eu là un dessein déterminé. Cette évolution est la conséquence involontaire des changements politiques. C'est une réaction au nombre toujours croissant de désordres et de crimes qui sont engendrés par l'inégalité et les divisions croissantes de la société britannique auxquels la police doit faire face.

L'organisation bureaucratique

L'image de la police britannique comme organisation construite sur une stricte discipline interne, a été ternie par divers scandales touchant à la corruption, et par un relâchement du contrôle de la vie privée des policiers. Le coup le plus dur a été porté par la découverte, dans les années 1970, d'une profonde corruption au sein de la Police métropolitaine (Cox et alii, 1977). Depuis, les révélations et les accusations ressurgissent régulièrement.

La règle de la légalité

Depuis le début des années 1970, l'inquiétude grandit devant l'abus que fait la police des pouvoirs que lui confère la loi. L'affaire *Confaït*, en 1972, a été la plus révélatrice : trois adolescents furent à tort accusés de meurtre, leurs aveux ayant été extorqués en violation du droit (BAXTER et KAUFFMANN, 1983). Ceci a conduit à la création, en 1979-1981, d'une Commission royale d'enquête⁽⁴⁾, et, en 1984, à l'adoption d'une loi (*Police and Criminal Evidence Act*) qui élargissait les attributions de la police, mais les soumettait à un contrôle plus rigoureux (ZANDER, 1971).

En dépit de ces nouvelles mesures, la confiance en la légalité des pratiques policières fut très ébranlée par une série de cas célèbres, avec la révélation ou l'accusation de graves dénis de justice (fin des années 1980). Cela inclut le cas des Six de Birmingham, des Quatre de Guilford, et des Maguires qui, au début des années 70, furent convaincus à tort d'actes terroristes. Des doutes sérieux se sont élevés sur le jugement des Trois de Tottenham, convaincus du meurtre de l'officier de police BLAKELOCK à Brodwater Farm au cours d'une émeute en 1985. A cette liste s'ajoute un nombre de

cas moins célèbres. Ces révélations inquiétantes aboutirent à une nouvelle Commission d'enquête sur la justice criminelle, la première *Royal Commission* mise en place depuis l'arrivée des Conservateurs au pouvoir en 1979.

La neutralité politique

Vers la fin des années 1970 et le début des années 1980, il fut patent que les policiers s'écartaient de leur attitude traditionnelle d'impartialité. Notamment au cours de la campagne électorale de 1979 et pendant la grève des mineurs (1984), leur soutien en paroles et en actes au parti conservateur fut manifeste, et récompensé par des accords salariaux généreux (REINER, 1985).

Depuis lors, la « liaison » (*love affair*) entre la police et les conservateurs s'est refroidie à partir du moment où le gouvernement, en restreignant les dépenses publiques, rognait aussi celles qui concernaient la police. De son côté, le parti travailliste s'est efforcé d'améliorer ses relations avec la police. Cela n'a pas donné lieu à un nouveau rapprochement partisan, mais plutôt à un retour au large consensus sur la loi et l'ordre qui existait auparavant entre la police et les travaillistes. Toutefois, la police continue à intervenir dans les débats et les controverses politiques plus qu'elle ne l'a jamais fait au cours de ce siècle.

La responsabilité

Au début de ce siècle, l'indépendance de la police à l'égard des organes élus du gouvernement était considérée, le plus souvent, comme une vertu. Aux Etats-Unis, par exemple, plusieurs générations de réformateurs ont vu dans le modèle anglais, se tenant à l'écart de tout mouvement politique, une solution aux problèmes de corruption et d'action partisane (MULLER, 1977).

Au cours des vingt dernières années, les méthodes auxquelles on a recours pour le maintien de l'ordre en Grande-Bretagne sont devenues plus discutables. On a vu alors d'un autre œil la responsabilité de la police. Pour les critiques les plus à gauche (*radical*), reconnaître l'autonomie de la police, c'était accepter qu'un gouvernement démocratiquement élu ne puisse la contrôler, et qu'elle ne réponde pas à la volonté du peuple. Ils cherchaient à réformer la structure de l'administration policière de telle sorte que les responsables de la politique policière soient tenus de rendre compte de leurs options au Parlement (REINER, 1985, Part III ; LUSTGARTEN, 1986). Ces propositions ont été fortement combattues par la police elle-même (REINER, 1991a, chap. III).

Outre le contrôle sur l'ensemble des forces de police, on a beaucoup discuté la responsabilité personnelle du policier, à la suite de plaintes.

Des voix nombreuses, dont celles de la *Police Federation* et d'une minorité de *chief constables*, exigeaient que les poursuites individuelles fassent l'objet d'un processus pleinement indépendant (GOLDSMITH, 1991). La téticence à rendre des comptes, qu'on a pu remarquer dans la police anglaise, a fortement contribué à la rendre actuellement moins populaire. Ce qui est clair, c'est que la responsabilité locale du maintien de l'ordre en Angleterre a presque disparu, remplacée, semble-t-il, par un certain contrôle central, qui aboutit, de fait, à une police nationale (REINER, 1991a).

La force minimale

L'absence d'arme a été la caractéristique la plus admirée de la police britannique. Durant les dix dernières années, cela s'est révélé beaucoup moins exact. Des armes à feu ont été utilisées plus fréquemment et, au début des années quatre-vingts, il y a eu une série de coups de feu tirés par erreur sur des innocents. Plus récemment, le recours aux armes à feu a été restreint et son usage réservé à quelques officiers de police bien entraînés. Cette réglementation semble avoir réussi.

Depuis 1985 environ, la plupart des forces de police disposant de voitures rapides ont des revolvers placés dans des coffres, fermés à clef, qui ne peuvent être ouverts qu'avec l'autorisation des supérieurs (*headquarters*). On ne s'est pas pour autant rapproché des patrouilles armées. Pourtant, une enquête menée l'année dernière, parmi les lecteurs de la *Police Review*, a montré qu'en majorité les *constables* seraient favorables à un armement de routine.

Lorsqu'ils ont dû intervenir au cours d'une émeute, les policiers britanniques ont eu également un comportement de plus en plus militaire, avec la panoplie anti-émeutes disponible, du casque de l'OTAN aux balles en plastique, — celles-ci n'ayant pourtant pas encore été utilisées sur le territoire de l'Angleterre et de l'Ecosse (*mainland*). La stratégie de type militaire est codifiée dans un ouvrage confidentiel, le *Tactical Options Manual*, dont l'existence n'a été révélée qu'à l'occasion d'un procès de mineurs accusés d'avoir participé à une émeute en 1985 (NORTHAM, 1988). Ces tendances ont soulevé de grands débats et suscité de fortes préoccupations. Ce comportement de type militaire est-il la réponse à une violence croissante, ou la cause de cette violence ? Provoque-t-il les troubles, ou est-il capable de les arrêter ? (JEFFERSON, 1990 ; WADDINGTON, 1991).

Quelle que soit l'interprétation qu'on en donne, on ne peut nier que cette militarisation a donné à la police britannique un visage très différent.

Le rôle de servabilité

Récemment, des *chief constables* ont préconisé une extension de la philosophie du *Community policing*, en insistant sur le large rôle social

qu'elle a à remplir (REINER, 1991a, chap. 6). Aller à l'encontre des transformations de l'organisation policière qui vont dans la direction opposée n'est pourtant qu'une tentative assez vaine. En passant de la patrouille à pied à la patrouille motorisée, qui obéit à des techniques sophistiquées de commandement et de contrôle, la police s'est éloignée du public et a rendu plus difficiles les tâches de service des simples *constables*. L'activité de police est devenue ce que beaucoup ont appelé un « service de pompiers », chargé de réagir aux situations d'urgence. Cette situation ne peut pas changer par l'adjonction de quelques spécialistes supplémentaires de la police de proximité.

Le rôle préventif de la police

Bien qu'en paroles on continue de rendre hommage à l'importance essentielle du simple *constable* en uniforme, en pratique, les tendances de l'organisation tendent à miner ce rôle (JONAS, 1980). Les principales récompenses et le prestige vont aux départements spécialisés, et ces derniers ont prolifié. L'effet pervers est le suivant : le travail de patrouille préventive qui constitue le rôle essentiel du travail policier est abandonné à des *constables*, très jeunes ou au contraire âgés, mais n'ayant pas particulièrement réussi. Le centre de gravité de la police s'est donc déplacé vers les services d'investigation criminelle (CID), prestigieux mais controversés.

L'effectivité

Depuis 1955, le nombre des crimes enregistrés croît constamment tandis que décroît le taux d'élucidation. Cela a été particulièrement net dans les années 1980, et les criminologues ont parlé d'une « hyper-crise » (KINSEY et alii, 1986). Bien qu'on ne puisse tenir les statistiques policières pour absolument fiables (YOUNG, 1991), ces tendances sont indéniables et les enquêtes menées auprès des victimes les confirment (MAYHEW et alii, 1989). On ne doit sans doute pas reprocher à la police cette augmentation du crime dans l'après-guerre, pas plus qu'on ne peut la créditer de l'abaissement de la criminalité au cours du XIX^e siècle. Il faut plutôt invoquer une profonde évolution culturelle et sociale, en particulier un moins grand respect de l'autorité ; et en raison d'une aggravation des inégalités, une augmentation du nombre des exclus (*underclass*) (DAHRENDORF, 1985). Si les policiers ont vu s'inscrire à leur crédit le déclin antérieur de la criminalité et des désordres, l'inversion des tendances les désigne aujourd'hui comme des boucs émissaires. Les policiers cessent d'apparaître comme cette « mince ligne bleue » protégeant efficacement les citoyens et par là même, ils perdent le soutien de la classe moyenne respectable.

Le « modèle » de la police anglaise a-t-il un avenir ?

Depuis le Rapport SCARMAN (1981), on a tenté à plusieurs reprises de réformer la police britannique et de lui rendre le prestige qu'elle avait connu (REINER, 1991b). Mais les crises et les scandales ont continué à proliférer et la popularité de la police n'a cessé de baisser dans les sondages. La tentative de sauvetage la plus récente combine l'approche managériale et consumériste (*a combination of managerialism and consumerism*). Elle est présentée par l'*Operational Police Review* et le *Statement of Common Purposes and Values*, comme une initiative commune, sans précédent, de trois associations concernées. (Pour plus de détails sur les actuelles suggestions de réformes, voir le récent numéro spécial de *Policing*, « The Way Ahead », automne 1991).

Le point commun de ces efforts tend essentiellement à revaloriser le rôle de « service » de la police face aux changements qui avaient conduit à le négliger.

Les tentatives actuelles, dont le fer de lance est le programme *Plus* dans la Police métropolitaine présenté par Sir Peter IMBERT, sont en elles-mêmes tout à fait louables. Mais elles ne tiennent pas compte des profonds changements socio-culturels qui sont sous-jacents aux difficultés actuelles de la police. Face à ces transformations, le modèle anglais ne retrouvera pas le caractère particulier qu'il a pu avoir autrefois. Au lieu d'être un symbole sacré de l'orgueil national britannique, il ne sera qu'un instrument profane de régulation sociale.

Notes

(1) Il organisa la police en Irlande, puis, devenu ministre de l'Intérieur, organisa une police pour la ville de Londres (à l'exception de la City) de 1821 à 1830 : c'est la Police métropolitaine (la « Met »).

(2) Dans la loi sur la police : *County and borough Police Act*, de 1856.

(3) Le « mainland » est formé par l'Angleterre et l'Ecosse.

(4) *Royal Commission on Criminal Procedure* : une « Royal Commission » est une commission d'enquête ordonnée par le Parlement (ndlt).

Références bibliographiques

- ASCOLI (D.), *The Queen's Peace*, London, Hamish Hamilton, 1979.
BALDWIN (R.) and KINSEY (R.), *Police Powers and Politics*, London, Quartet Books, 1982.
BAXTER (J.) and KOFFMAN (L.), « The Conflit Inheritance : Forgotten Lessons ? », *Cambrian Law Review*, 1983.

- BROGDEN (M.), « The Emergence of the Police : The Colonial Dimension », *British Journal of Criminology*, 1987.
- CLARKE (R.) and HOUGH (M.), *The Effectiveness of Policing*, Aldershot, Gower, 1980 ed.
- COX (B.), SHIRLEY (J.) and SHORT (M.), *The Fall of Scotland Yard*, Harmondsworth, Penguin, 1977.
- CRITCHLEY (T.-A.), *A History of Police in England and Wales*, 2nd ed., London, Constable, 1978.
- DAHRENDORF (R.), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, London, Routledge, 1958.
- DAHRENDORF (R.), *Law and Order*, London, Sweet and Maxwell, 1985.
- EMSLEY (C.), *The English Police*, Hemel Hempstead, Wheatsheaf, 1991.
- GATRELL (V.), « The Decline of Theft and Violence in Victorian and Edwardian England » in GATRELL (V.), LENMAN (V.) and PARKER (G.) (eds.), *Crime and the Law*, London, Europa, 1980.
- GOLDSMITH (A.), *Complaints Against the Police*, Oxford, Oxford University Press, 1991 ed.
- JEFFERSON (T.), *The Case Against Paramilitary Policing*, Milton Keynes, Open University Press, 1990.
- JONES (M.), *Organisational Aspects of Police Behaviour*, Farnborough, Gower, 1980.
- KINSEY (R.), LEA (J.) and YOUNG (J.), *Losing the Fight Against Crime*, Oxford, Blackwell, 1986.
- LEE (M.), *A History of Police in England*, London, Methuen, 1901.
- LUSTGARTEN (L.), *The Governance of the Police*, London, Sweet and Maxwell, 1986.
- MARSHALL (T.-H.), *Citizenship and Social Class*, London, Heinemann, 1950.
- MAYHEW (P.), ELLIOTT (D.) and DOWDS (L.), *The 1988 British Crime Survey*, London, HMSO, 1989.
- MILLER (W.), *Cops and Hobbies*, Chicago, Chicago University Press, 1977.
- NORTHAM (G.), *Shooting in the Dark*, London, Faber, 1988.
- PORTER (B.), *The Origins of the Vigilante State*, London, Weidenfeld, 1987.
- REINER (R.), *The Politics of the Police*, Brighton, Wheatsheaf, 1985.
- REINER (R.), *Chief Constables*, Oxford, Oxford University Press, 1991a.
- REINER (R.), « Fin de Siecle Blues : The British Police Face the Millennium », *Political Quarterly*, 1991b.
- REITH (C.), *The Police Idea*, Oxford, Oxford University Press, 1938.
- REITH (C.), *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford, Oxford University Press, 1943.
- REITH (C.), *A New Study of Police History*, London, Oliver and Boyd, 1956.
- STEAD (P.-J.), *The Police of Britain*, New York, Macmillan, 1985.
- STEEDMAN (C.), *Policing the Victorian Community*, London, Routledge, 1984.
- STORCH (R.), « The Plague of Blue Locusts : Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1940-1857 », *International Review of Social History*, 1975.
- TURMOND SMITH (P.), *Policing Victorian London*, Westport, Greenwood Press, 1985.
- WADDINGTON (P.-A.-J.), *The Strong Arm of the Law*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- YOUNG (M.), *An Inside Job*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- ZANDER (M.), *The Police and Criminal Evidence Act 1984*, 2nd ed., London, Sweet and Maxwell, 1991.

Le système de police français : un modèle à « revisiter »

Jean-Claude Monet

« Il existe des pays où la question ne se pose pas de savoir si les policiers sont aimés ou non. Ils sont à leur place comme les autres fonctionnaires. Chacun d'eux est l'égal de son concitoyen. La question se pose de savoir s'il ne pourrait pas en être de même en France. »

*(Jacques AUBERT et Raphaël PETIT : *La police en France. Service publics*, 1981, p. 301)*

Ces dernières années ont été marquées en Europe occidentale par un intérêt croissant dans le domaine de la comparaison entre les différents systèmes de police. Les policiers — le phénomène est particulièrement notable en Grande-Bretagne (MAWBY, 1991a) — semblent abandonner peu à peu ce provincialisme qui les amenait traditionnellement à considérer que « leur » police était « la meilleure du monde » ou, du moins, la seule concevable pour gérer efficacement les problèmes d'ordre et de sécurité auxquels ils étaient confrontés. Face à la croissance des demandes politiques et des attentes sociales en matière de sécurité, et face à la difficulté de gérer ces demandes selon les méthodes qui semblaient avoir fait leurs preuves dans le passé, on s'est de plus en plus souvent demandé s'il n'y avait pas quelques leçons à aller chercher dans les pays voisins.

Une deuxième explication de cet intérêt nouveau pour l'étude des modes d'organisation et des pratiques policières d'un pays à l'autre, tient à l'accélération depuis le milieu des années 1980 du processus de construction européenne, à la multiplication des structures de concertation politico-policière au sein des commissions de travail du groupe TREVI ou de l'espace Schengen. Les interrogations suscitées dans le domaine de la sécurité par la constitution d'un espace, sinon à proprement parler unique, du moins largement ouvert à la mobilité des hommes et à la circulation accrue, pour le meilleur et pour le pire, des idées et des activités, y ont largement contribué.

On en est venu, dans certains milieux, à parler d'« Europolice », et à évoquer l'espoir, ou l'utopie, de voir se constituer une sorte de police fédérale européenne sur le modèle du *Federal Bureau of Investigation* américain ou du *Bundeskriminalamt* allemand. Mais, comme disent les philosophes, comparaison n'est pas raison ; et la situation en matière

d'organisation policière, aussi bien aux Etats-Unis qu'en Allemagne, est radicalement différente de celle qui prévaut dans l'espace européen. Dans les deux premiers cas, les polices fédérales sont sous le contrôle d'un pouvoir politique constitutionnellement placé « au-dessus » des Etats ou des *Länder* qui composent la Fédération. D'autre part, ces polices fédérales ont affaire à des polices locales disjointes mais dont les structures, les cadres juridiques et les philosophies sont largement homogènes.

La situation en Europe occidentale est différente, en raison de l'extrême diversité des systèmes de police qui existe d'un pays à l'autre. Diversité quant au nombre de corps policiers distincts, quant à leur nature civile ou militaire, quant à la localisation centralisée ou décentralisée des systèmes de commande et de contrôle, quant à l'étendue des tâches prises en charge, quant, enfin, à la nature des rapports que ces corps policiers entretiennent avec le public. Cette diversité des « modèles de police » en Europe s'enracine dans des histoires politiques et sociales toutes singulières ; elle s'insère dans des structures politiques et administratives aux formes variables, et elle s'alimente des cultures civiques que les styles de police ont eux-mêmes largement contribué à façonner.

Autrement dit, tout effort de prospective dans ce domaine suppose de connaître exactement la mesure des similitudes et des différences entre notre propre système de police et ceux qui nous entourent, et de localiser aussi précisément que possible les « nœuds » qui limitent les efforts d'harmonisation ou de rapprochement qui peuvent paraître nécessaires. Dans le cadre d'un article, on ne saurait épuiser le débat, on peut cependant espérer y introduire quelque matière à réflexion.

Un « modèle » à imiter ou à éviter ?

Un président de la République, adressant il y a quelques années des félicitations publiques aux policiers pour les succès rencontrés dans la lutte contre le banditisme et dans le contrôle de manifestations violentes, déclarait que la compétence professionnelle de ses agents faisait de la police française « une des meilleures polices du monde »⁽¹⁾. Le ministre de l'Intérieur, un mois auparavant, avait déjà entonné les trompettes de la renommée en déclarant⁽²⁾ :

« Qu'il me soit permis de dire qu'à l'étranger, notre police est considérée comme l'une des premières du monde, et que c'est à juste titre. »

Et l'ennemi public N° 1 de l'époque, Jacques MESRINE, de surenchérir dans une interview en juillet 1978⁽³⁾ :

« Il ne faut pas ridiculiser les flics français. On a quand même une des meilleures polices du monde. »

Aux yeux de certains observateurs étrangers, le système de police français apparaît également comme un modèle d'efficacité, en raison de son

professionnalisme mais peut-être aussi en raison de la crainte qu'elle inspire aux citoyens. Dans son étude comparative entre la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie et la France, David BAYLEY écrit ainsi (1975) :

« La police française a la réputation d'être efficace, infatigable et omnisciente. Les policiers sont perçus comme étant des êtres bourrus et d'un abord plutôt difficile. Ils sont armés, craints et antipathiques bien qu'ils ne soient pas considérés particulièrement corruptibles. »

Lorsqu'il évoque la police italienne, BAYLEY dira par contre : « La police italienne est souvent associée à la corruption, aux mesures primitives et à l'absence de scrupules. Les policiers sont craints et peu aimés. On ne voudrait faire appel à eux sauf dans une période de grande tension ».

L'organisation de la police en France a inspiré de nombreux gouvernements, à commencer par les « despotes éclairés » de l'Europe continentale qui, au XVIII^e siècle, multiplient les missions d'étude dans la capitale française. FRÉDÉRIC II de Prusse envoie un de ses officiers « en stage » chez M. DE SARTINES, avant de créer un Président de police à Berlin en 1742. MARIE-THÉRÈSE d'Autriche entretient une correspondance suivie avec le même DE SARTINES avant de créer un poste de commissaire de police à Vienne en 1751. CATHERINE II de Russie invite DIDEROT à Saint-Petersbourg et lui fait rédiger des mémoires sur la police de Paris. Les gouvernements autoritaires du XIX^e siècle, séduits par l'efficacité manifestée par la gendarmerie que la Grande Armée traînait dans son sillage, instituent chez eux des polices militaires : la Prusse en 1812 ; le Piémont en 1814 ; les Pays-Bas au lendemain de Waterloo ; la Grèce lorsqu'elle aura retrouvé sa souveraineté dans les années 1820. Les gouvernements contemporains des anciennes possessions françaises d'Outre-Mer, ont également contribué à la diffusion du « modèle français », ayant le plus souvent reproduit dans le cadre d'Etats souverains les structures et les appellations des polices de l'ex-colonisateur.

Que la police en France constitue un « modèle » à éviter, était par contre le sentiment dominant de l'« Angleterre éclairée » des XVIII^e et XIX^e siècles. Bien que cette époque ait été marquée par une recrudescence de la criminalité dans les campagnes (ROCK, 1983), des violences collectives dans les villes – comme les fameuses émeutes de Gordon (*Gordon riots*) qui dévastèrent Londres pendant plusieurs jours (FAWLER, 1979) – et par une incapacité croissante des formes traditionnelles de police à endiguer les désordres que connaissait la métropole londonienne (FIELDING, 1751), les Anglais refusèrent longtemps d'accepter l'institution d'une police moderne par crainte de voir s'instaurer chez eux un système de « police d'Etat » à la française. Le principal journal londonien le *Daily Universal Register* – ancêtre du *Times* – reflétait l'opinion dominante en déclarant :

« Notre constitution ne peut admettre rien qui ressemblerait à la police française ; d'ailleurs de nombreux étrangers nous ont déclaré qu'ils préféreraient laisser leur bourse entre les mains d'un voleur anglais, que leurs libertés entre celles d'un Lieutenant de police. »

Pour ces libéraux anglais, la police en France est sous la dépendance du pouvoir politique central, marquée par l'empreinte du modèle militaire, mobilisée pour des tâches de surveillance politique et d'espionnage intérieur et, largement indifférente aux préoccupations quotidiennes des habitants en matière de sécurité. Cette façon de voir n'était pas partagée par tous les Anglais. Des réformateurs, comme Patrick COLQHOUN — auteur d'un monumental traité sur « la Police de la Métropole » — et Edmond CHADWICK, l'influent disciple de Jeremy BENTHAM au sein des cercles gouvernementaux — avaient certainement un regard plus positif sur la police française : après tout, Paris passait au XVIII^e siècle comme la ville la plus sûre du monde. Mais pour la majorité d'entre eux, cette forme de police centralisée apparaissait comme l'émanation d'une bureaucratie d'Etat inquisitoriale et omniprésente, intervenant à propos de tout et de n'importe quoi, en contradiction avec la tradition de l'Etat minimal anglais s'appuyant sur une multitude de micro-pouvoirs locaux (MAWBY, 1990).

Lorsque le Parlement anglais, après avoir longtemps traîné les pieds, finira par accepter en 1829 le projet d'institution de la *New Police* élaboré par Robert PEEL, celui-ci aura pris soin de conférer à ces agents une physionomie radicalement différente de celle qui domine en France à la même époque : policiers habillés d'une redingote et non d'un uniforme militaire, absence d'armes à l'exception d'une courte matraque, insistance sur les tâches de prévention de la criminalité, mise à l'écart de toute mission à caractère politique, insistance sur la nécessité pour le policier d'être au milieu de la population comme « un poisson dans l'eau », pour parler comme MAO TSE-TOUNG. Lorsque le mardi 29 septembre 1829, les premiers constables de la nouvelle police, au nombre de 3 000, prendront leurs fonctions dans les rues de Londres, Robert PEEL rappellera à ces nouveaux policiers la philosophie de leur action et les devoirs de leur charge quotidienne en ces termes : « Le constable doit être civil et obligeant à l'égard des gens de toute classe et de toute condition... Il doit être particulièrement attentif à ne pas intervenir maladroitement ou sans nécessité, de sorte qu'il ne galvaude pas son autorité... Il doit se souvenir qu'il n'est aucune qualité aussi indispensable au policier qu'une aptitude parfaite à conserver son sang-froid ».

Qu'en réalité le fonctionnement de cette Police métropolitaine de Londres ait été moins idyllique que le tableau longtemps dressé par les historiens et les policiers anglais eux-mêmes, est aujourd'hui un fait acquis (REINER, 1985). De même, il est bien établi que ce modèle civil et flegmatique de police vaudra essentiellement pour la « Mère Angleterre » et non pour ses colonies — à commencer par l'Irlande (MAWBY, 1990). Du moins, une opposition canonique était née : celle du « modèle anglais » et du « modèle français » de police.

Modèle anglais versus modèle français.

L'idée selon laquelle il existerait une opposition radicale de part et d'autre de la Manche en matière de police, va acquérir une légitimation scientifique à travers un certain nombre de travaux comparatifs, et devenir un lieu commun de la recherche anglo-saxonne.

Peu de temps avant la guerre de 1914, un américain Raymond FOSDICK, commissaire aux comptes de la ville de New York, effectue le tour des principales polices européennes. Il publiera, en 1915, la première comparaison internationale systématique dans le domaine de la police, et dans son ouvrage – réédité en 1969 – il opposera trait pour trait les polices d'Europe continentale – notamment la police française et la police allemande qui lui paraissent très voisines – à celles des Etats-Unis et de Grande-Bretagne. Il relève ainsi qu'à Paris comme à Berlin – tout en admettant quelques différences entre les deux cas – la police dispose de pouvoirs de contrainte importants ; qu'elle remplit des fonctions administratives très larges ; qu'elle est fortement centralisée et placée sous le contrôle direct des gouvernements ; qu'enfin elle reproduit de nombreux traits inspirés par le modèle d'organisation et de discipline militaire.

L'opposition entre les deux « modèles de police », a été souvent reprise ces dernières années (BAYLEY, 1975 ; 1985 ; FAWLER, 1979 ; REGAN, 1984 ; FIJNAUT, 1990). Récemment, un chercheur américain (HUNTER, 1990) explique encore, qu'il existe dans le monde, trois « modèles de police », en fonction de leur degré variable de centralisation. HUNTER repère ainsi un « modèle de police fragmenté », dont les Etats-Unis avec leurs 17 000 corps policiers distincts fournissent l'exemple type ; un « modèle de police centralisé » dont l'appareil français constitue l'arché-type ; un « modèle de police intégré » qui, comme dans le cas anglais combine une certaine dose de décentralisation, avec le maintien d'une capacité suffisante de contrôle de la part du niveau central.

Mais l'effort de HUNTER apparaît comme un combat d'arrière-garde. En effet, l'opposition entre le « modèle anglais » et le « modèle français » (ou « continental ») tend à s'estomper au fur et à mesure que les chercheurs britanniques ramènent à de plus justes proportions un certain nombre d'idées reçues sur le caractère apolitique de la police anglaise, sur son usage soi-disant minimal de la force, sur la portée réelle de la décentralisation des structures et des systèmes de commande et de contrôle, et sur les difficultés qu'elle a rencontrées pour se faire reconnaître comme une institution légitime par toutes les couches sociales (REINER, 1985 ; BREWER et al., 1988 ; MAWBY, 1990).

Le danger de ces modélisations est évident : tranchant à coups de hache dans le réel, il fausse les perspectives et conduit souvent le chercheur imprudent à prendre l'arbre pour la forêt. Il serait facile d'objecter à HUNTER et à d'autres, qu'indépendamment du caractère centralisé ou non des structures, la plupart des pratiques policières quotidiennes sont

fortement similaires de part et d'autre de l'Atlantique ou de la Manche. De même, le système de police français mis en place aux XVII^e et XVIII^e siècles, était loin de constituer cette sorte de Léviathan que les Anglais de l'époque croyaient y voir (CHAPMAN, 1970), et que parfois les chercheurs d'aujourd'hui tendent encore à décrire lorsqu'ils parlent de la constitution historique du « modèle français de police » (RADZINOVICZ, 1956 ; BAYLEY, 1975 ; FAWLER, 1979).

Ainsi, la police parisienne – ou ce que nous entendons aujourd'hui par cette expression et qui est différent de ce que les contemporains avaient dans l'esprit lorsqu'ils parlaient de « police » – ne s'occupait pas, loin s'en faut, que de la surveillance des ennemis de l'Autel et donc du Trône (Protestants, Juifs, Jansénistes). Les commissaires des quarante-huit quartiers parisiens remplissaient déjà d'innombrables tâches de régulation sociale (FARGE, 1983) ou de fonctions administratives et judiciaires (EMSLEY, 1983). Le nombre des « mouchards » que manipulaient le lieutenant de police et ses affidés était beaucoup moins important que ne l'affirmait la rumeur publique et que de SARTINES aimait à le laisser croire. De nombreux exemples montrent qu'avec des forces disparates, peu motivées et détestées par le « populaire », le maintien de l'ordre public à Paris est resté une chose éminemment problématique durant tout le XVIII^e siècle, comme en témoignent l'épisode de la « guerre des farines » et bien sûr, la prise de la Bastille (CHAGNIOT, 1973).

De même, il est certain que les intendants disposaient de pouvoirs théoriques importants, mais dans la pratique, les moyens dont ils disposaient étaient faibles. Jusqu'à la Révolution, les effectifs de la Maréchaussée n'ont pas dépassé 3 500 hommes, ventilés par brigades de cinq cavaliers. Des provinces remuantes comme la Bretagne et le Languedoc n'étaient quadrillées que par des effectifs de 300 à 350 cavaliers pour des populations de 1,5 à 2 millions de sujets (MEYER, 1983). Les prévôts de la Maréchaussée, fort jaloux de leur indépendance, étaient d'ailleurs en conflit quasi-permanent avec les intendants (MARTIN, 1973).

Quant à la police des villes de province, elle était entre les mains des édiles locaux et exercée par des milices bourgeoises peu motivées. Dès Louis XIV, les charges de gouverneur militaire conférées à des grands seigneurs n'ont plus qu'une portée honorifique. Certes le Roi Soleil créera par un édit de 1699, des postes de lieutenant de police dans de nombreuses villes, mais il s'agit pour lui de se procurer de l'argent frais à travers la vente de ces nouveaux offices. D'ailleurs ces charges seront la plupart du temps rachetées par les corps de ville et les polices des villes de province resteront décentralisées jusqu'à la Révolution (Ricommand, 1934).

En bref, si la recherche anglo-saxonne a quelque peu réduit la portée de l'opposition séparant le modèle anglais du modèle français, en diluant certaines caractéristiques trop généreusement prêtées à la police britannique par les apologistes de l'*English Model of Policing*, elle n'a guère remis

en cause ni même discuté – sans doute faute d'informations suffisantes – les traits qui depuis deux siècles sont régulièrement invoqués comme propres au *French Model of Policing* et qu'il nous faut maintenant examiner.

La centralisation des structures policières.

Le caractère fortement centralisé des structures policières en France, constitue un trait qui frappe les chercheurs étrangers. Ainsi, REGAN (1984) procédant à une étude comparative entre l'Allemagne, l'Angleterre et la France n'hésite pas à écrire que la France se caractérise par « un système policier fortement centralisé. Les policiers français sont soit des fonctionnaires, soit des militaires et leur commandement hiérarchique émane directement du gouvernement à Paris » (cit. MAWBY, 1990 : 48).

Regan estime d'ailleurs que l'emprise de ce modèle centralisateur de l'appareil policier est tellement forte que les politiques de décentralisation conduites depuis le début des années 1980 n'ont rien pu y changer. Les auteurs français ne sont pas en reste sur ce point, et dans leur ouvrage sur la police en France, Jacques AUBERT et Raphaël PETIT (1981), ou encore GLEIZAL (1985), font de la centralisation une des lignes maîtresses de l'évolution historique de la police.

Si l'on examine la façon dont s'est développé l'Etat français, on constate que ce processus a été marqué par l'effort multiséculaire des rois pour s'assurer en priorité le contrôle de leur « pré carré », à commencer par Paris, puis pour étendre leur emprise vers les périphéries à travers la destruction ou la neutralisation des centres de pouvoir féodaux (ELIAS, 1975). Si par centralisation des structures policières, on veut signifier le développement des capacités du centre politique à contrôler de plus en plus étroitement les moyens de la contrainte dans l'ordre interne, il est certain que ce processus a connu une accélération brutale aux XVII^e et XVIII^e siècles, à travers, d'une part, la territorialisation de la Maréchaussée, la création des intendants représentant le pouvoir central dans les trente-deux généralités du royaume, et enfin la création de la lieutenance de police de Paris. Une autre phase marquante s'observe à travers la départementalisation de la Révolution et de l'Empire. Et enfin, le processus semble s'achever durant la période 1941-1945 avec les mesures d'étatisation des polices municipales.

Il importe, cependant, de corriger l'impression que suggèrent les historiens de l'administration d'une sorte de pensée et de volonté cohérente, constamment à l'œuvre à travers les fluctuations sociales et politiques pour réaliser « une certaine idée de la France » siégeant de toute éternité dans un ciel platonicien. Le processus centralisateur n'a jamais revêtu les traits d'un destin inéluctable, et il ne se confond pas davantage avec l'idée de progrès⁽⁵⁾. D'une part, la centralisation des structures policières a été un

processus très long. Il s'est écoulé trois siècles entre l'institution par Jean LE BON des prévôts des maréchaux et la sédentarisation des cavaliers de la Maréchaussée. Il s'est écoulé un siècle et demi entre la chute du I^e Empire, et la prise de contrôle définitive par l'Etat central des polices locales. L'Etat républicain, d'ailleurs, a rarement cherché à exercer des pressions sur les pouvoirs locaux dans le sens de l'étatisation. Au contraire, on a l'impression que – mélange de prudence politique et de soucis budgétaires (CAPPOLANI, 1981) – les gouvernants de la III^e République ont freiné jusqu'à la guerre de 1939 les pressions centralisatrices qu'exerçaient des coalitions de préfets comme CHARDON, de commissaires de police comme HENNION ou PELATAN et de syndicalistes policiers désireux de s'affranchir de la tutelle municipale (BERGÈS & THÉNIG).

D'autre part, cette tendance lourde a parfois rencontré sur son chemin des alternatives qui auraient pu être jouées. Ainsi, dans les premiers temps de la Révolution et dans le souci de réformer un instrument monarchique des plus honnis du peuple parisien, par une loi de 1791, les autorités devaient décider que les commissaires de police ne seraient plus nommés par le pouvoir mais élus par les citoyens (EMSLEY, 1983). Encore en 1884, la réorganisation du pouvoir municipal constituait l'amorce d'une véritable décentralisation des fonctions policières en France (BERGÈS & THÉNIG). De même enfin, les lois décentralisatrices des années 1980 auraient pu esquisser une ouverture en direction d'une distinction entre certaines tâches de sécurité qui ne peuvent que relever de l'Etat central et d'autres dont il importe peu à la République qu'elles soient gérées par des autorités locales élues.

Enfin, le degré effectif de contrôle exercé par la bureaucratie centrale au nom de l'Etat a toujours été plus problématique dans la réalité que ne le laissent croire les textes juridiques. Déjà sous l'Ancien Régime, l'existence de multiples centres de pouvoir en concurrence les uns avec les autres et en opposition permanente au pouvoir central avait pour conséquence de rendre aléatoire et inefficace le fonctionnement de l'appareil policier monarchique (CHAPMAN, 1970). De multiples polices et justices échappaient au contrôle du lieutenant de police, et le Parlement de Paris ne manquait jamais une occasion de lui rappeler, qu'à ses yeux, il n'était qu'un fonctionnaire subordonné (EMSLEY, 1983). De même en province, des conflits de pouvoir endémiques ont perturbé les rapports des prévôts de la Maréchaussée avec les cours de justice comme avec les intendants (MARTIN, 1973). Plus près de nous, c'est indiscutablement les difficultés rencontrées par les préfets des grandes villes à exercer un contrôle suffisant sur les agences policières qui a provoqué la création des préfets de police en province dans les années 1970.

Ce qui fausse le regard des observateurs, c'est que constatant la présence de représentants du pouvoir central à tous les niveaux de gouvernement local – de l'intendant de la monarchie au préfet de l'Empire et de la République, sans oublier bien sûr le procureur de la République directe-

ment subordonné au ministre de la Justice et disposant de la capacité de donner des instructions à la police dans le domaine judiciaire – ils éprouvent le sentiment que la France constitue l'archétype de l'Etat centralisateur contrôlant et se subordonnant toutes les instances et les activités périphériques⁽⁶⁾. Il est vrai que les capacités d'intervention des maires dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement policier sont d'un point de vue juridique sans consistance, aussi bien à l'égard de la gendarmerie, que de la police depuis son étatisation⁽⁷⁾. Cette situation a souvent été mal vécue par les élus, notamment ces dernières années où ils étaient assaillis de réclamations émanant de leurs administrés face à la croissance de la délinquance et où ils éprouvaient sans doute le sentiment d'une réponse insuffisante de la part des services de l'Etat, au point de faire ressurgir de façon symbolique quelques embryons de polices municipales (GATTI-MONTAIN, 1988).

Néanmoins, l'influence politique de certains maires, de même que la préoccupation des préfets, et des commissaires de police ou des officiers de gendarmerie, de maintenir de bonnes relations avec les élus locaux a laissé subsister des capacités d'intervention informelles des maires sur les affaires de police, plus importantes qu'on ne le pense généralement. GRÉMION (1976) a ainsi montré, à travers l'étude de ce qu'il appelle le « jacobinisme apprivoisé » comment les détenteurs de pouvoirs locaux parviennent constamment à grignoter la volonté rationalisatrice et centralisatrice des représentants de l'Etat, au profit de leurs clientèles et de leurs réseaux.

Il reste néanmoins que l'influence des maires dans le domaine de la police repose davantage sur les ressources dont ils peuvent jouer au niveau du marché politique national (MAWBY, 1990) que sur une attention particulière des agences policières à l'égard des attentes de leurs administrés, et de ce point de vue, il convient de reconnaître que le système policier français est de type centraliste. Ceci dit, il convient d'éviter de surestimer l'importance de la centralisation des structures pour définir les caractéristiques d'un système de police, notamment en ce qui concerne l'orientation des agences policières vers l'Etat central ou vers la « société civile ». La centralisation est un processus de circulation de l'information qui fonctionne dans les deux sens. Elle permet, en théorie, au niveau central de peser sur la gestion et d'intervenir sur le fonctionnement opérationnel des agences policières. Mais dans l'autre sens – inversion hiérarchique aidant, pour parler comme MONJARDET (1984) – chacun sait que les instances éloignées du « terrain » sont tributaires des informations que ce « terrain » leur communique, et que de la sorte, bien des décisions qui semblent provenir « du haut », ont été en réalité pré-déterminées par « le bas ».

Il se pourrait en définitive, que le dualisme de corps policiers centralisés et la militarisation d'un de ces deux corps constituent des éléments beaucoup plus significatifs. La conjonction de ces deux éléments soulèvent d'ailleurs des problèmes distincts : d'une part, la question de la « distance » des

policiers par rapport aux attentes sociales ; d'autre part, se pose la traditionnelle et épiqueuse question de la coordination.

Le dualisme de l'appareil policier

Rob MAWBY (1991b) observe que plusieurs pays européens n'ont qu'une seule force de police et que celle-ci est centralisée — par exemple, la *Garda Siochana* irlandaise. Mais parce que ces forces sont dénuées de toutes caractéristiques militaires susceptibles de creuser un écart entre elles et la population, ces forces, malgré leur centralisation, sont généralement plus proches des attentes des citoyens que les corps de police militarisés — qui sont eux-mêmes par définition et dans tous les cas centralisés. MAWBY estime qu'un corps policier comme celui de la Gendarmerie nationale illustre de façon exemplaire la tendance de l'ensemble du système policier français à être subordonné aux instances gouvernementales, à chercher sa légitimation uniquement à travers le service de l'Etat central, et à s'abriter derrière les exigences de la discipline interne pour échapper à tout contrôle externe⁽⁸⁾.

La question ne se pose pas uniquement en termes de rattachement à un ministère civil ou militaire. Le cas espagnol montre que le rattachement opérationnel de la *Guardia Civil* au ministère de l'Intérieur est sans conséquence majeure sur le particularisme du corps. Plus qu'une question administrative formelle, c'est d'abord la forme de l'organisation hiérarchique pyramidale et stratifiée qui est importante, car elle place les niveaux supérieurs de la hiérarchie — obligés de se consacrer aux tâches de gestion et de représentation — en décalage permanent par rapport au « terrain ». Parce qu'il interdit une vision personnelle permanente de l'activité des agents, ce décalage engendre un style de commandement bureaucratique où le rapport sur ce que l'on fait compte davantage que ce que l'on a réellement fait⁽⁹⁾. Enfin, parce que la nature du travail policier condamne à la dispersion des agents, celle-ci est compensée par la force d'un ethos centré sur des valeurs militaires transcendant toutes les fluctuations sociales et politiques — obéissance, discipline — et sur une forte intégration des rapports internes, à travers la vie familiale encasernée (MCDONALD, 1985 ; ANAXAGORE, 1990).

De tels éléments entraînent inévitablement un phénomène de clôture et une certaine distance sociale avec les populations que ces corps policiers sont chargés à la fois de contrôler et de protéger. Cette distance sociale peut se traduire par un taux d'endogamie important, comme on a pu l'observer chez les Gardes civils espagnols. Elle entraîne surtout des difficultés chroniques d'adaptation au changement social lorsque celui-ci s'accélère, comme c'est le cas dans l'ensemble des pays européens depuis le début des années 1960. Ces difficultés d'adaptation sont d'ailleurs renforcées par l'absence de syndicalisme, et donc l'absence de canaux

institutionnels susceptibles aussi bien de « faire remonter » les revendications⁽¹⁰⁾ que de « faire descendre » les éléments d'information permettant d'appréhender les changements en cours.

L'empreinte forte du « modèle militaire » sur le « modèle policier » n'est pas caractéristique du cas français et on la trouve également en Italie ou en Espagne. Dans ces pays, paradoxalement, la capacité à l'autonomisation des corps de police militarisés a pu avoir pour conséquence une moindre instrumentalisation que dans le cas de la police civile, par des pouvoirs politiques autoritaires. Il est notoire que le régime franquiste n'éprouvait pas une grande confiance dans la *Guardia Civil* et qu'il privilégiait l'utilisation de la police « civile » dans les tâches de répression politique (MORALÉS VILLANUEVA, 1989). De même en Italie, l'attachement des carabiniers à la monarchie et à la personne du roi – à travers le serment de fidélité – a fortement contribué à limiter l'emprise mussolinienne, notamment sur les échelons élevés de la hiérarchie (COLLIN, 1985).

Cela dit, rien ne permet d'affirmer comme le fait ANAXAGORE (1990) que le dualisme policier est une condition nécessaire de la démocratie et que : « seuls les pays totalitaires pratiquent un monisme policier »⁽¹¹⁾. Comme le montrent de nombreux auteurs, il existe *de facto* aujourd'hui une police nationale unique en Grande-Bretagne, pays qu'on ne peut pourtant pas suspecter de manquer aux principes démocratiques. Il existe également une police unique en Irlande, en Suède, au Danemark, pour ne citer que quelques cas. Inversement, aucun pays n'a connu autant de polices différentes – et en guerre permanente les unes contre les autres, d'ailleurs – que l'Allemagne hitlérienne (BROWDER, 1977). Quant aux régimes totalitaires de l'Europe de l'Est, ils ont eu l'habitude de toujours équilibrer une police criminelle centralisée par une police politique également centralisée (MAWBY, 1991b).

L'existence de deux polices centralisées et séparées, ne constitue pas tant un gage de démocratie que le résultat, encore une fois aléatoire, de l'histoire. Lorsqu'il s'est agi historiquement d'affirmer la souveraineté de l'Etat, que ce soit à l'intérieur de vastes zones rurales ou aux frontières, des corps militarisés ont été développés, parce qu'ils permettaient de « montrer le drapeau » (EMSLEY, 1983). Il en a été de même lorsqu'il s'est agi en France à la fin du XIX^e siècle de mobiliser les périphéries autour des valeurs et des symboles de l'Etat-nation républicain (THIBON, 1983). Lorsque la monarchie a pris conscience de la fragilité de l'ordre public dans une capitale grouillante d'« immigrés de l'intérieur », elle a fédéré autant qu'elle l'a pu ou qu'elle l'a voulu un certain nombre de pouvoirs éparsillés entre de multiples mains et a donc institué la lieutenance de police de Paris. Lorsque tout un ensemble de pressions internes au sein de la police s'est conjugué avec les inquiétudes des gouvernants face à la montée de pouvoirs municipaux socialistes au tournant du siècle – notamment dans les villes importantes du point de vue militaire comme Brest, Toulon, Nancy – les coalitions politiques au pouvoir ont commencé

à envisager d'un œil plus favorable l'étatisation progressive des polices municipales. Quant à la fusion de la Sûreté nationale et de la Préfecture de police, en 1966, elle était préparée de longue date dans les esprits et dans les statuts — principalement sous la pression des syndicats de policiers — et l'affaire BEN BARKA a constitué une occasion plus qu'une cause.

La coordination policière.

La centralisation des structures policières n'entraîne pas nécessairement l'uniformité, contrairement à ce que suggèrent certains auteurs étrangers, et l'uniformisation du système de police français est loin d'être absolue, puisqu'on y observe un clivage fort entre la police des villes et celle des campagnes. La police des villes se subdivise elle-même entre la police de la capitale et celle des villes provinciales. Cette distinction entre ville et campagne se rencontre dans tous les systèmes de police pluralistes : dès qu'il existe au moins deux forces de police distinctes dans un pays, l'une d'entre-elles est spécialement chargée d'assurer la police des campagnes. C'est le cas dans les Pays-Bas, en Belgique, en Espagne et en Italie notamment. De même, l'existence d'une forme particulière d'organisation policière dans la capitale n'est pas propre à la France. En Angleterre, l'organisation de la Police métropolitaine de Londres, est largement dérogatoire par rapport au droit commun, puisqu'elle est directement rattachée au *Home Office* par l'intermédiaire d'un *Commissioner*, et qu'il n'y a donc pas d'autorité de police composée d'élus et de magistrats, comme dans le reste de la Grande-Bretagne (OLIVER, 1987).

La diversité des agences policières peut être source de complémentarité, si les compétences et les territoires sont clairement répartis — comme dans le cas Néerlandais où les territoires de la police d'Etat sont bien distincts de ceux des polices municipales — ou bien, lorsque les compétences sont différentes — comme c'est le cas dans les Etats fédéraux tels que les Etats-Unis, le Canada ou l'Allemagne — entre les polices fédérales, les polices provinciales et éventuellement les polices locales. Dans les autres cas, elle est, le plus souvent, source de confusion et de difficultés en matière de coordination et de contrôle, comme on peut l'observer en Espagne et en Italie notamment. C'est aussi le cas en France où les agences policières posent d'importants problèmes de coordination (GLEIZAL, 1985 ; ANAXAGORE, 1990), au point que de longue date « la guerre des polices » constitue un thème journalistique récurrent (MADELIN, 1989), mais aussi matière à analyses et propositions de la part de multiples missions d'enquêtes internes, depuis le rapport PLYTHAS en 1934 au moment de l'affaire STAVISKY (GOYARD, 1979), jusqu'au rapport CABANNES en 1986.

Les agences policières en France, sont d'autant plus difficiles à coordonner que leurs compétences et leurs territoires se recouvrent largement et de façon souvent confuse. En effet, la distinction — constamment reprise par

les chercheurs étrangers (MAWBY, 1991b) – entre la police des villes de moins de 10 000 habitants confiée à la Gendarmerie nationale et celle des villes de plus de 10 000 habitants confiée à la Police nationale est largement erronée. Les unités de recherche de la Gendarmerie ou encore les pelotons de gendarmerie mobile travaillent sans difficulté et en toute légalité dans les villes y compris Paris, et inversement, les agents des Services régionaux de police judiciaire, les Renseignements généraux, la DST et les CRS peuvent sans aucune limitation intervenir dans les zones rurales, que ce soit dans le cadre de missions répressives ou dans le cadre des tâches d'assistance. Les CRS ont ainsi des sections spécialisées pour l'assistance en montagne, où des missions de sécurité sont déjà confiées à des pelotons de la gendarmerie (ANAXAGORE, 1990).

A l'évidence, les problèmes de coordination policière ne concernent pas que les seuls rapports entre la Police nationale et la Gendarmerie nationale. Ils se posent tout aussi bien à l'intérieur de la « police civile » en raison de sa massivité, de la superposition des tâches, des cloisonnements structurels et des rivalités stratégiques (MONET, 1985), et ils posent à l'occasion de redoutables problèmes pour le maintien de l'ordre public (MONET, 1990). Mais la question de la coordination entre police et gendarmerie a ceci de particulier qu'elle ne constitue pas – ou pas seulement – un problème technique, ce qui explique que les solutions apportées ont toujours été incomplètes et provisoires. C'est essentiellement un problème politique. On en trouve, d'ailleurs, la démonstration dans le fait que c'est au sein du Conseil des ministres, que le Premier ministre annoncera en janvier 1990, « un ensemble de mesures concrètes de nature à améliorer les relations entre la police et la gendarmerie »⁽¹²⁾.

Ce problème politique n'est pas propre à la France et il peut se formuler de la façon suivante : comment réduire le poids du militaire au cœur de l'Etat démocratique du XXI^e siècle ? Théoriquement, dans le domaine de la police, il n'existe que deux solutions possibles : soit les gendarmes cessent d'être des militaires, soit ils cessent d'être des policiers. La première solution semble avoir été retenue en Belgique, qui paraît sur le point de démilitariser – prudemment et modérément – sa gendarmerie. La seconde a prévalu aux Pays-Bas, avant la guerre de 1939 où l'ancienne Maréchaussée a vu restreindre considérablement ses missions à quelques tâches centrales pour l'Etat : protection du chef de l'Etat et des palais officiels, surveillance des frontières, maintien de l'ordre public en renfort des polices locales en cas de crise politique ou de catastrophe – et où un corps de police civile dépendant du ministère de la Justice – la *Rijkspolitie* – a été créé pour la police rurale.

Les fonctions policières.

Un trait significatif du système de police français, c'est que la fonction de police y est conçue de façon très large, contrairement au modèle anglo-

saxon où les tâches policières sont beaucoup plus resserrées sur la prévention et la répression de la criminalité et sur le maintien de l'ordre dans la rue au sens général du terme (BAYLEY, 1975). La notion de « police générale » telle qu'elle est couramment utilisée en France, signifie en fait qu'il existe une sorte de coextensivité entre la fonction policière et la fonction gouvernementale dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité – deux notions aux frontières à l'évidence très élastiques. Au gré des périodes, on a pu ainsi voir police et gendarmerie, non seulement lutter contre la criminalité ou contrôler les mobilisations collectives, mais également censurer la presse et le cinéma, surveiller les risques d'épidémie et d'épizootie, contrôler la validité des permis de construire, surveiller les étrangers, inspecter les asiles et les maternités, relever les mercuriales ou les données météorologiques et enquêter sur les objets volants non identifiés, cet inventaire n'ayant pas d'ailleurs la prétention d'être exhaustif.

Cela dit, il n'existe pas, de ce point de vue, de grandes différences entre la France, l'Allemagne et l'Italie où les polices ont également une conception extensive de leur fonction, comme déjà FOSDICK le constatait en décrivant les tâches de la police berlinoise des années 1910. MAWBY (1991b) note également qu'aux Pays-Bas, la police s'occupe de la santé publique et du placement des chômeurs ; qu'en Belgique, la gendarmerie inspecte le lait ; qu'en Islande, la police collecte les impôts, délivre les permis de conduire et les passeports ; qu'au Danemark, la police s'occupe des recherches en paternité, des procédures d'adoption, des règlements relatifs à la santé publique etc.

Paradoxalement, au milieu de la multitude hétéroclite des tâches administratives dévolues à ces polices d'Europe continentale, les missions d'assistance et de prévention ciblées en direction des groupes de citadins ou de ruraux sont largement absentes. Il existe ainsi un contraste en France entre l'importance du programme officiel de prévention développé dans les années 1980 et le faible investissement de la police dans ce cadre – si l'on excepte quelques expériences isolées dont on n'a tant parlé en leur temps qu'à proportion de leur caractère d'exceptionnalité (LAURENT et MONET, 1987) ⁽¹³⁾. Mais là encore, le cas français n'est pas unique. Les polices allemandes, italiennes ou espagnoles ignorent encore largement le rôle qu'elles peuvent jouer dans le domaine de la prévention. Aux Pays-Bas, des tentatives pour recentrer la police vers des tâches « communautaires » dans un cadre interpartenarial ont été développées dès les années 1960 et au début des années 1980 à la suite des travaux du comité Rethof. Mais toutes les évaluations concluent sur un mode pessimiste que la philosophie traditionnelle de la police continue à dominer largement et constitue une barrière impénétrable au changement souhaité. Il faut certainement faire la part du mythe dans toute la rhétorique anglo-saxonne sur la « police communautaire », mais il n'en reste pas moins réel qu'il existe traditionnellement une plus forte orientation vers la société en Angleterre que sur le continent, et que l'image du tutélaire « Bobby »

villageois — tel qu'en son temps Maureen CAIN (1973) l'avait décrit — n'a jamais eu d'équivalent en France même dans le cadre de la police rurale.

Le caractère vaste et hétéroclite des tâches confiées aux polices s'explique en grande partie par leur subordination à des préfets qui, parce qu'ils représentent l'ensemble des ministères, ont eux-mêmes des attributions d'une extrême variété. L'idée que l'Etat dans toutes ses dimensions doit être présent au niveau local, constitue une tradition française. Il n'est que de songer aux prévôts de la Maréchaussée regroupant dans leurs attributions rurales trois des fonctions régaliennes : la fonction militaire, la fonction policière et la fonction judiciaire.

On a donc affaire en partie à une conséquence directe de la déconcentration administrative. Mais cette explication est insuffisante. Dans le domaine de l'application des règlements administratifs, bien des services spécialisés disposent de leurs propres corps de contrôleurs et il existe de multiples procédés non policiers pour inciter fortement au respect des réglementations. Une raison plus profonde tient sans doute à la nature des jeux de pouvoir qui se déroulent traditionnellement — depuis la III^e République entre le « préfet et ses notables » (B. LE CLÈRE, 1979). Une police qui peut se mêler de tout et de n'importe quoi recueille de multiples informations dont certaines peuvent être utiles dans le cadre de subtils rapports d'influence (TANGUY, 1983). Ces jeux locaux permettent de comprendre la signification en termes de stratégies locales du processus de territorialisation de la police spéciale intervenu dans les années 1890 (MATHIEU, 1983), aussi bien que la logique à l'œuvre dans les expériences et réformes actuelles englobées sous le vocable de « départementalisation » : il s'agit davantage de « renforcer la cohérence de l'action étatique au niveau local » — pour parler le langage administratif — que de recentrer l'action policière en la déplaçant sur l'axe central-local.

Pour BAYLEY (1975 ; 1985) une dimension essentielle, dans le domaine de la comparaison entre systèmes de police, tient au degré variable d'intrusion de la police dans les activités politiques, comparé avec le degré d'investissement dans les tâches orientées vers la lutte contre la criminalité ou le maintien de l'ordre au sens municipal du terme. Il considère ainsi qu'en France la police a toujours été fortement engagée dans des activités de nature politique depuis sa création, contrairement à la Grande-Bretagne où les tâches de répression politique n'ont été confiées à la police que dans des circonstances relativement exceptionnelles, par exemple, au moment du développement du terrorisme irlandais à la fin du XIX^e siècle. Il est de fait qu'en France, la police spéciale sera créée avant la police judiciaire, alors qu'en Grande Bretagne, les *Criminal Investigation Departments* seront officiellement institués avant la *Special Branch*.

Le problème dans cette affaire est qu'il n'est pas facile de faire la distinction entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas dans les activités de police. Dans la mesure où le maintien de l'ordre social constitue une responsabilité essentielle de la police, toutes les polices remplissent une

fonction politique, car le maintien de l'ordre social renvoie immédiatement à la distribution structurelle du pouvoir dans la société (REINER, 1985). Néanmoins, cette relation de l'action policière à la répartition du pouvoir est plus ou moins directe, plus ou moins partisane et plus ou moins contraignante. De la sorte, des comparaisons entre systèmes de police différents – ou dans un même pays entre forces différentes – sont possibles et ont un sens. Il est certain que la notion de « police politique » en France n'a jamais eu le sens qu'elle pouvait avoir en certaines époques, en Allemagne, en Espagne, en Italie ou en Russie. Les gendarmes en France ont rempli des missions politiques partisanes massives à l'époque du Premier Empire (EMSLEY, 1983). Par la suite, les missions de surveillance politique « ouvertes » ou clandestines, ont davantage été dévolues à différentes branches de la police civile : police spéciale de la III^e République, puis Renseignements généraux.

L'activité politique de la police en France est donc une vieille tradition commencée au temps des lieutenants de police, et qui s'est poursuivie et amplifiée durant tout le XIX^e siècle (BOLLENOT, 1988). Cette activité s'est réduite, et elle est devenue de moins en moins contraignante au fur et à mesure qu'elle se bureaucratisait au cours du XX^e siècle (M. LE CLÈRE, 1979). Mais, parce qu'à tort ou à raison, la police en France a su donner d'elle même l'image d'une organisation capable de pénétrer tous les milieux, même les plus clandestins, elle a généré historiquement une forte méfiance de l'opinion publique – y compris au sein des forces politiques institutionnelles, il n'est que de voir dans les débats parlementaires depuis un siècle comment les formations situées dans l'opposition accablent régulièrement les gouvernants pour le comportement de « leur police »⁽¹⁴⁾.

La légitimation de l'action policière.

Parce que la police en France a été organisée avant tout par l'Etat et pour la gestion de ses préoccupations propres, la culture policière serait davantage orientée vers la subordination aux prescriptions venues d'en haut que vers les attentes des citoyens (BAYLEY, 1975). Le débat permanent au sein de la police entre ce qui est ou n'est pas du « vrai travail policier » (MONJARDET, 1984) illustre clairement ce point. Il est vrai que les ouvrages consacrés en France à la police sont beaucoup plus prolifiques sur ses fonctions politiques, administratives ou judiciaires que sur les dimensions sociales de son rôle (MAWBY, 1990). Dans ce royaume de l'abstraction que constitue l'idéologie administrative en France, la notion de « service public » signifie que les agences publiques fournissent à tous leurs clients des prestations identiques, mais elle ne dit rien ni sur la qualité de ces prestations ni sur la prise en compte des contextes particuliers. Dans la documentation officielle remise aux policiers et aux gendarmes sous la forme de « mémento », les interactions qui doivent

nécessairement se nouer entre eux et le « public » sont toujours décris à travers des formulations juridiques abstraites qui ne laissent aucune place au grain des situations concrètes – et pas davantage à l'initiative personnelle : le *one best way* continue à prévaloir et se résume dans la formule célèbre « conformément à l'ordre de nos chefs ».

De leur côté, les français sont généralement crédités à l'étranger d'être porteurs d'une vieille méfiance à l'égard d'une gendarmerie longtemps chargée d'épauler les agents des fermiers généraux puis les perceuteurs et de faire la chasse aux réfractaires à la conscription, au besoin à travers le logement forcé de garnissaires dans les villages où le nombre de déserteurs était important, comme sous le I^e Empire. La police civile, dont l'image s'identifie encore avec des activités clandestines, des manipulations d'informateurs, des pratiques d'espionnage ou des provocations politiques, n'est pas mieux considérée. Pour les observateurs français, on rencontre un son de cloche voisin (GLEIZAL, 1974). Pour GATTI-MONTAIN (1988), par exemple, la police en France est généralement considérée comme un monde clos, peu transparent et peu accessible, de sorte qu'elle susciterait des réactions très ambiguës chez les citoyens. Déjà Jean-Michel BELORGEY dans son pré-rapport écrivait (1986) :

« A l'encontre de la police, dont ils ne mettent pourtant, dans leur grande majorité, théoriquement en doute ni le caractère démocratique, ni la compétence et le dévouement, les Français font incontestablement preuve en pratique, d'une certaine méfiance » (p. 2).

L'enquête d'Interface en 1982, enfin, a montré comment fonctionne la dialectique du soupçon réciproque qui prévaut entre les « usagers » et les policiers (ministère de l'Intérieur 1983).

A la différence de ce qui se passe dans d'autres pays, les policiers en France ne patrouillent pratiquement jamais seuls, et au contraire, tout déplacement mobilise de petites escouades d'agents, comme si ces derniers s'attendaient à être agressés à chaque coin de rue. Les policiers paraissent éprouver une crainte permanente devant les réactions potentielles du « public », et toutes les velléités pour ne pas leur faire porter d'armes se heurtent depuis toujours à une opposition résolue, comme si l'arme était le premier et le plus fondamental élément de l'identité professionnelle (LHUILLIER et al., 1986) ⁽¹⁵⁾.

On peut se demander dans quelle mesure, la suspicion des citoyens à l'égard de leurs polices ne s'alimente pas à l'opacité de ces deux institutions et à l'absence de véritable contrôle public sur leurs activités. Les démêlés de la CNIL avec les fichiers des Renseignements généraux ou ceux de la Gendarmerie en Corse ont été relatés par la presse. De même, les capacités des parlementaires à contrôler les activités policières sont faibles, et ce pour de multiples raisons, dont une des plus évidentes – dans le domaine des activités de renseignement en particulier – tient à la disponibilité et à l'extensibilité de la notion de confidentialité ou de « secret défense » pour couvrir tout ce que les pouvoirs politiques et les

policiers en place ne souhaitent pas voir discuter publiquement. Il n'est que d'observer combien de temps il a fallu sous la V^e République pour que les autorités gouvernementales finissent par admettre publiquement ce que tout le monde savait de longue date⁽¹⁶⁾ : l'existence d'interceptions téléphoniques dont la mise en œuvre était faiblement encadrée au regard du respect de la vie privée⁽¹⁷⁾. Enfin, on ne trouve rien en France qui corresponde à des instances de recours du type *Ombudsman* comme chez les Scandinaves, ou du type *Defensor del pueblo*, comme en Espagne. On ne trouve pas de commissions d'enquêtes publiques sur la police comme au Canada, et encore moins des *Citizens Boards* comme aux Etats-Unis, ou des *Lay Visitors* habilités à visiter les personnes détenues dans les commissariats comme en Grande-Bretagne.

Il semble que les activités policières en France échappent d'autant plus aux contrôles externes, qu'il existe – contrairement au cas américain ou britannique, mais comme dans le cas allemand ou italien – deux ordres distincts de juridiction, et que tout ce qui concerne les relations entre l'Etat – ou ses agents – et les citoyens, relève d'une juridiction administrative spéciale et non pas des tribunaux de droit commun. Certes, à travers un travail jurisprudentiel considérable, une institution comme le Conseil d'Etat a su développer dès la III^e République tout un système de bornes visant à encadrer l'action des agences de l'Etat et à endiguer leurs empiétements constants sur les libertés publiques et privées. Mais, il est de fait que la plupart de ces libertés ont toujours été plus mal garanties en France que dans d'autres pays – en témoignent les difficultés bien connues du droit de manifestation à se faire reconnaître juridiquement – puisque dans la philosophie politique et juridique républicaine, la loi est conçue comme la souveraine organisatrice des libertés et que par définition elle ne peut pas être oppressive (MACHELON, 1976).

Pour expliquer la faible transparence et le caractère limité des contrôles publics sur l'action policière, une interprétation machiavélique a été avancée en son temps par CASAMAYOR (1973). Pour lui, traditionnellement, le pouvoir politique en France couvre « sa » police pour mieux la contrôler, et le secret partagé constituerait le ciment indispensable à la loyauté de l'une envers l'autre. De façon plus subtile, BRODEUR (1984)⁽¹⁸⁾ a suggéré que si tous les pouvoirs politiques couvrent « leurs » polices, c'est parce que les uns ne savent pas exactement ce que les autres font, et que si les premiers ne le savent pas, c'est qu'ils ne veulent pas le savoir, d'où l'image du « chèque en gris » que tout pouvoir donnerait à la police⁽¹⁹⁾.

En termes plus administratifs, il suffit sans doute de dire que tout pouvoir chargé d'une certaine fonction de régulation des conflits sociaux doit nécessairement se placer en situation d'extériorité et que le système politique et administratif « à la française » a plus que d'autres poussé à la limite ce souci de la distance (WORMS, 1974). Faisant avant tout confiance au quadrillage administratif serré et aux mécanismes de la représentation pour « faire remonter l'opinion vers le Trône » – comme disait

NAPOLÉON III à propos de sa police spéciale – il tend à négliger les phénomènes de filtrage, les résidus et les distorsions qui ne manquent pas de survenir, et qui sont largement la cause de ces « fièvres hexagonales » récurrentes qui jalonnent l'histoire de la France contemporaine (WINOCK, 1986) et qui contraignent les polices à en épouser les traces en même temps qu'elles y acquièrent une réputation certaine d'efficacité et de loyauté, mais également d'autoritarisme et de rugosité.

Existe-t-il un « modèle de police français » ? La réponse est sans doute négative dès lors que l'on entreprend la moindre esquisse de comparaison internationale. Il n'est guère d'éléments organisationnels et de traits observables au niveau des pratiques policières qui ne puissent se rencontrer dans d'autres pays. Il n'y a pas davantage de « modèle de police continental » – le « modèle Suisse » n'a rien à voir avec le « modèle italien », par exemple. Enfin, et MAWBY l'a parfaitement démontré dans ses différents travaux, il n'y a pas non plus de « modèle britannique ».

Il existe, par contre, des modèles de construction historique des systèmes policiers. L'appareil policier français a été constitué à l'origine dans le cadre d'un Etat autoritaire où le processus démocratique était encore loin à l'horizon de l'histoire et où les résistances populaires étaient fortes. La police anglaise moderne a été instituée dans le cadre d'un Etat, où la démocratie était encore limitée, mais où du moins il existait un Parlement capable de s'opposer aux prétentions de l'exécutif, comme devait le montrer l'échec de PITT en 1785 lorsqu'il chercha à réformer la vieille police. La constitution d'une police moderne en Prusse est indissociable du processus hégémonique qui a conduit ce pays à dominer progressivement l'Allemagne, mais cette hégémonie a été acquise par la négociation autoritaire et non par l'annexion comme dans le cas, par exemple, de l'unité italienne. La Prusse a ménagé les pouvoirs locaux, d'où la décentralisation actuelle de la police. L'Italie n'est guère parvenue avant le XX^e siècle à maîtriser un brigandage socio-politique endémique largement alimenté par la modernisation politique et économique, et la militarisation policière y a été forte jusqu'au début des années 1980.

Ce sont ces modes particuliers d'émergence et de développement de l'Etat qui rendent compte, pour l'essentiel, des différences que l'on constate aujourd'hui d'un système policier à l'autre ; c'est la nature fondamentalement identique du « mandat » confié à la police, qui explique les similitudes⁽²⁰⁾. Qu'à partir des conditions originelles ayant présidé à leur naissance, ces polices aient tendu à s'autonomiser par rapport à l'histoire politique et à ses fluctuations est une autre affaire : des sortes de traditions – ou de « répertoires » pour parler comme TILLY – se sont constituées de sorte que le surgissement de problèmes nouveaux a été, et continue encore, d'être traité de façon routinière par la réactivation périodique des schémas anciens.

Le développement de la Construction européenne, la multiplication des échanges et des structures de coopération entre polices différentes sont-ils

de nature à entraîner des bouleversements au sein de ces traditions singulières ? Il faudrait pour chercher à répondre à cette question distinguer dans chaque cas de figure entre les éléments structurels, lourds, et d'autre part, les formes plus ou moins conjoncturelles dans lesquelles l'action policière se moule. Les secondes évoluent parfois assez rapidement, les premières n'ont guère bougé depuis un ou deux siècles. L'organisation structurelle d'une police est intimement liée dans chaque système social aux modalités de distribution du pouvoir politique. Comme il n'y a guère de probabilité de voir se modifier cette distribution dans nos sociétés occidentales, à court ou moyen terme, il n'y a guère non plus de probabilité d'assister à un bouleversement en profondeur des structures policières nationales, coopération européenne ou non.

Notes

(1) Valéry GISCARD d'ESTAING, le 29 mars 1978.

(2) Christian BONNET, le 27 février 1978.

(3) Ces trois citations figurent en exergue du livre de Francis ZAMPONI : *La meilleure police du monde*, Paris, Éditions Duculot, 1978.

(4) Il faut préciser que la police italienne ayant été fortement modernisée et partiellement démilitarisée au début des années 1980, les jugements dont se fait l'écho David BAYLEY seraient probablement moins sévères aujourd'hui qu'il y a une quinzaine d'années.

(5) De même qu'à l'inverse, décentralisation ne signifie pas nécessairement démocratisation.

(6) Un rapprochement entre l'histoire de l'Education nationale et celle de la police pourrait suggérer que dans les deux cas la force de la centralisation résulte de la combinaison de deux logiques : celle de la socialisation des citoyens à l'Etat-nation et à ses valeurs centrales, et celle du corporatisme des agents regroupés dans des institutions massives, fortement syndicalisées, et dotées d'une grande visibilité en raison de l'importance des fonctions sociales qu'elles assument. Dans bien d'autres domaines, au contraire, l'Etat préteud centralisateur a su largement déléguer les responsabilités de la gestion aux niveaux locaux.

(7) Il ne suffit pas que le maire puisse prendre des mesures de police – sous forme d'arrêtés – pour que les agences policières se sentent fortement mobilisées pour les faire respecter.

(8) Evoquer la « militarisation » d'un système policier ne renvoie pas uniquement à la question du statut des agents, comme le montre l'exemple des CRS qui, pour les observateurs étrangers, illustre l'emprise du modèle militaire sur les formes d'organisation et d'action policière en France. Le concept de « militarisation » renvoie à d'autres dimensions qu'il n'est guère possible d'envisager ici, comme le port de l'arme, l'organisation hiérarchique stratifiée, l'importance des recrutements latéraux, le degré d'initiative des agents, les formes de la discipline, les appellations des différents grades, la nature des symboles et des commémorations qui rassemblent les agents etc. Pas plus que la centralisation, la « militarisation » n'était inéluctable en France. Dans le domaine de la police « civile » le tournant se situe d'abord avec LÉPINE dans les années 1890, et ensuite à la Libération avec la création des CRS. La « militarisation » est donc ici une dimension spécifique de la « professionnalisation ».

(9) C'est précisément à proportion de ce que le fonctionnement de la police civile en France est « militarisé » – pyramide vertical et décalage par rapport au « terrain » – qu'on y rencontre le même type d'adaptation bureaucratique aux difficultés du « management » à contrôler le travail des « exécutants ».

(10) D'où, en particulier le « malaise de la Gendarmerie » de l'été 1990 en France, ou en Espagne les mobilisations au sein des nouvelles générations de Gardes Civils et la constitution d'un « syndicat » clandestin.

- (11) Contrairement à ce qu'affirme l'auteur — appartenant semble-t-il lui-même à la gendarmerie — l'unification des polices était très loin d'être réalisée sous FOUCHE, notamment en raison de l'indépendance autorisée et encouragée par NAPOLÉON lui-même — qui se méfiait des *combinazzione* du duc d'Otrante, — du maréchal DE MONCEY l'inspecteur général de la gendarmerie (EMSLEY, 1983 : 34). En réalité, il y a rarement eu autant de polices rivales en France que sous l'Empire, si ce n'est sous la Restauration, ou encore à l'époque de Vichy... bref, dans le cadre de régimes politiques peu démocratiques.
- (12) On peut en lire le texte dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, N° 1, Avril-juin 1990, p. 247-250.
- (13) La création récente d'un service chargé de développer les actions de prévention de la Police nationale sera peut-être de nature à modifier dans l'avenir les évaluations que l'on pouvait faire jusqu'ici dans ce domaine.
- (14) La gendarmerie échappe généralement à ces critiques partisanes. Peut-être le doit-elle à son caractère militaire et aux vestiges de la grande époque républicaine où l'armée était devenue « l'arche sainte » de la Nation.
- (15) Voir également la levée de boucliers des syndicats de police face à certains propos de l'ancien ministre de l'Intérieur Pierre JOXE sur ce fait tout à fait évident que la très grande majorité des missions de police ne requiert pas nécessairement le port d'une arme (*Le Monde*, 30 mai 1990).
- (16) Déjà avant la guerre de 1914 les employés des postes parisiens s'étaient mis en grève pour protester contre la pose d'intercepteurs des communications téléphoniques.
- (17) Voir l'annonce du projet de loi déposé par le gouvernement sur ce sujet. *Le Monde*, 16 mai 1991.
- (18) Le texte de BRODEUR (J.-P.) mentionné ici a été publié dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, N° 6, août-septembre 1991, p. 307-331.
- (19) Tout pouvoir et non pas seulement le pouvoir politique, comme le suggère l'anecdote ancienne d'un procureur disant à un commissaire « il y a des choses que la police doit faire que la magistrature n'a pas besoin de savoir ».
- (20) Pour compléter ces observations rapides : voir infra les développements de la Table ronde organisée par l'IHESI.

Bibliographie

- ANAXAGORE (W.) : « La gendarmerie », in : *Regards sur l'actualité*, N° 157, Janvier 1990, 21-31.
- AUBERT (J.) et al. : *L'Etat et sa police en France (1789-1914)*, Genève, Droz, 1979.
- AUBERT (J.) & PETIT (R.) : *La police en France. Service public*, Paris, Lavauzelle, 1981.
- BAYLEY (D.-H.) : « The Police and Political Development in Europe », in TILLY (C.) (ed.) : *The Formation of National-State in Western Europe*, Princeton University Press, 1975.
- BAYLEY (D.-H.) : *Patterns of Policing. A comparative international analysis*, New Brunswick, N.J. Rutgers University Press, 1985.
- BELORGEY (J.-M.) : *Prérappport sur les réformes de la police*, Paris, 1982.
- BERGÈS (M.) & THÉNIG (J.-C.) : *Gérer la police, gérer le pouvoir. L'étatisation des polices municipales*, Rapport DGRST, Multigraph, Ss. d.
- BOLLENOT (G.) : « Le modèle français de police politique au début du XIX^e siècle », in : JOURNÉS (C.) et al. : *Police et politique*, Presses Universitaire de Lyon, 1988.
- BREWER (J.-D.) et al. : *Police, Public Order and the State*, London, Mcmillan, 1988.
- BRODEUR (J.-P.) : « La police : mythes et réalités », in : *Criminologie, N° spécial « la police après 1984 »*, Presses Universitaires de Montréal 1984 (publié dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 6, la Gestion de Crise, Août-Octobre 1991).

- BROWDER (G.-C.) : « The SD : the significance of Organization and image », in : MOSSE (G.-L.) (ed.) : *Police Forces in History*, Beverley Hill – London, Sgac Publications 1977.
- CAIN (M.) : *Society and the policeman's role*, London, Routledge, 1973.
- CAPPOLANI (J.-Y.) : « La marche vers l'étatisation des polices en France. Evolution historique », in : *Revue de la Police Nationale*, Février 1981, N° 115, 32-40.
- CASAMAYOR : *La police*, Paris, Gallimard, 1973.
- CHAGNIOT (J.) : « Le Guet et la Garde de Paris à la fin de l'Ancien Régime », in : *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, Tome 20, Janv-Mars 1973, 58-71.
- CHAPMAN (B.) : *The police state*, London, Pall Mall Press Ltd, 1970.
- COLLIN (R.-O.) : « The blunt instrument : Italy and the police », in : ROACH (J.) & THOMANECK (J.), *Police and public order in Europe*. London, Croom Helm, 1985.
- DIDEROT : « Mémoires inédites de DIDEROT à Catherine II », in : *Dix-huitième siècle, N° spécial « Qu'est-ce que les Lumières ? »*, 1978, 191-222.
- ELIAS (N.) : *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, (1^{re} ed. 1939).
- EMSLEY (C.) : *Policing in its context, 1750-1870*, London, The MCMILAN, Press Ltd. 1983.
- EMSLEY (C.) : « Some aspects of the development of police in Britain and in France », University of Warwick : *Three workshops on the comparative development of civil policing in Europe 1750-1950*, 18 mars 1987.
- FARGE (A.) : « Naissance du monde libéral et politique criminelle », in : *Archives de politique criminelle*, 1987, N° 3., 11-17.
- FAWLER (N.) : *After the riots. The police in Europe*, London, Davis Poynter, 1979.
- FIELDING (H.) : *Examen des causes de l'augmentation récente du nombre des brigands*, 1^{re} édition : 1751, Publié en français en 1990 par les Éditions des Cendres.
- FINAUT (C.) : « Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale », in : *Déviance et Société*, 1980, Vol. 4, N° 1, 19-41.
- FINAUT (C.) : « The police and the public in Western Europe : a precarious comparison », in : *Police Review*, 1990, Vol. 63., N° 4, 337-345.
- FOSDICK (R.) : *European Police Systems*, Montclair, PATTERSON SMITH (N.-J.), 1969, (1915 pour la 1^{re} ed.).
- GATTI-MONTAIN (J.) : « Sécurité et stratégie préventive », in : BOISMENU (G.) & GLEIZAL (J.-J.) (dir.) : *Les mécanismes de régulation sociale. La justice, l'administration, la police*, Montréal/Lyon, Ed. Boréal/Presses Universitaires de Lyon, 1988..
- GLEIZAL (J.-J.) : *Le désordre policier*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- GRÉMION (P.) : *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.
- HUNTER (R.-D.) : « Three models of Policing », *Police Studies*, 1990, Vol. 13, N° 3, 118-124.
- LAURENT (R.) & MONET (J.-C.) : *Police et stratégie décisionnelle. Le cas de la mise en place d'un dispositif de prévention de la délinquance au sein de la police urbaine de Toulouse*, Rapport d'étude au ministère de l'Intérieur, Octobre 1987.
- LE CLÈRE (B.) : « Le préfet et sa police dans le département », in : AUBERT (J.) et al. : *L'Etat et sa police en France (1789-1914)*, Genève, Droz, 1979.
- LE CLÈRE (M.) : « La police politique sous la III^e République », in : AUBERT (J.) et al. : *L'Etat et sa police en France (1789-1914)*, Genève, Droz, 1979.
- LUHILLIER (D.) et al. : *Psychologie du port de l'arme et de l'uniforme chez les gardiens de la paix*, Rapport de recherche au ministère de l'Intérieur, 1986.
- MACDONALD (I.) : « The police system of Spain », in : ROACH (J.) & THOMANECK (J.) : *Police and public order in Europe*, London, Croom Helm, 1985.
- MACHELON (J.-P.) : *La République contre les libertés ?* Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 1976.
- MADELIN (P.) : *La guerre des polices*, Paris, Albin Michel, 1989.
- MARTIN (D.) : « La Maréchaussée d'Auvergne face aux autorités administratives et judiciaires au XVIII^e siècle (1720-1780) », in : *Cahiers d'histoire*, 1973, N° 4, 337-349.

- MATHIEU (M.) : « Le rôle politique des commissaires spéciaux de la police des chemins de fer dans la Vieille entre 1874 et 1914, Société d'histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle » : *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987.
- MAWBY (R.-I.) : *Comparative policing issues. The British and American System in International Perspective*, London, Unwin Hyman, 1990.
- MAWBY (R.-I.) (a) : *The continental policing system : myth or reality ? Paper to international conference of law and society*, Amsterdam 1991.
- MAWBY (R.-I.) (b) : *Police systems in the British Isles : a comparison with continental Europe*, Paper to roundtable on models of policing in Western Europe, IHESI-Ministère de l'Intérieur, Paris, October 1991.
- MEYER (J.) : *Le poids de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France, 1983.
- Ministère de l'Intérieur et de la décentralisation : *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, Paris, La Documentation Française, 1983.
- MONET (J.-C.) : « Une administration face à son avenir : police et sciences sociales », in : *Sociologie du travail*, Vol. XXVII, N° 4, « spécial police », 1985, 370-390.
- MONET (J.-C.) : « Maintien de l'ordre ou création du désordre ? », in : FAVRE (P.) et al. : *La manifestation*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1990.
- MONJARDET (D.) et al : *La police quotidienne. Éléments de sociologie du travail policier*, Groupe de sociologie du travail, CNRS-Paris VII, Novembre 1984.
- MORALES VILLANUEVA (A.) : « Evolucion de la administracion policial », in : *Revista de la administracion publica*, N° 118, Encro-abril 1989, 347-410.
- OLIVER (I.) : *Police, government and accountability*, London, The Macmillan Press Ltd. 1987.
- RADZINOVICZ (L.) : « Certain political aspects of the police of France », in : *A history of English criminal law*, Vol. 3 : The reform of the police, Appendix 8, London 1956.
- REGAN (D.) : *Police status and accountability : a comparison of the British, French and West German Models*, Paper to ECPR, Salzbourg, 1984.
- REINER (R.) : *The Politics of the Police*, Brighton, Wheatsheaf, 1985.
- REINER (R.) : « Le développement de la police britannique moderne : une analyse sociologique », in : *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 1986, N° 4, 458-475.
- RICOMMARD (J.) : *La lieutenance générale de police à Troyes au XVIII^e siècle*, Thèse principale de doctorat ès lettres, Imprimé par PATON (J.-L.) à Troyes, janvier 1934.
- ROCK (P.) : « Law, Order and Power in Late Seventeenth – and Early Eighteenth-century England », in : COHEN (S.) & SCULL (A.) (ed.) : *Social Control and the State*, Oxford, Martin Robertson, 1983.
- TANGUY (J.-F.) : « Le conflit des pouvoirs de police à Rennes (1870-1914), Société d'histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle » : *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987.
- THIBON (C.) : « L'ordre public villageois : le cas du pays-de-Sault 1848-1914, Société d'histoire de la Révolution de 1848 et des Révolutions du XIX^e siècle » : *Maintien de l'ordre et polices en France et en Europe au XIX^e siècle*, Paris, Créaphis, 1987.
- WINOCK (M.) : *La fièvre hexagonale. Les grandes crises politiques, 1871-1968*, Paris, Calmann-Lévy, 1986.
- WORMS (J.-P.) : « La redécouverte du politique », in : M. CROZIER et al. : *Où va l'administration française ?* Paris, Les Editions d'organisation, 1974.

L'expérience policière allemande : une perspective historique

Alf Lüdtke

Malgré des tentatives de restructuration mises en place à la fin des années 1960, l'image du policier allemand intraitable, gardien du « bon ordre », a résisté au temps, à l'évolution des conceptions de l'Etat, aux transformations de la société. Le rôle et le modèle de la police se posent avec d'autant plus d'acuité depuis l'unification des deux Allemagnes.

Images de la police

En 1912 et 1913, Raymond FOSDICK, ancien Commissaire aux Comptes de New York City, enquêta sur les systèmes policiers en Europe. Il procéda à une étude comparative des polices des grandes villes en « Angleterre, Ecosse, France, Allemagne, Autriche-Hongrie, Italie, Hollande et Belgique ». Quand il arriva aux Schutzmänner de Berlin, Hambourg et Dresde, il mit l'accent sur leur apparence militaire et sur les méthodes militaires utilisées vis-à-vis de la population. Bien sûr, le policier idéal qu'il avait à l'esprit était représenté par le « bobby » londonien, image parfaite de la civilité semblait-il.

« Etant donné le grade et la catégorie des forces de police, recrutées parmi des non professionnels ayant passé de six à douze ans dans l'armée, un certain degré d'indifférence à l'égard de l'ensemble de la population tend à se développer. Le policier allemand peut perdre de vue sa fonction de protecteur et de guide, et traiter les citoyens de la même façon qu'il avait l'habitude de traiter les escadrons maladroits de recrues inexpérimentées qu'il avait le devoir de » former à coup de bottes « , pendant sa carrière de sous-officier (unteroffizier – NCO) dans l'armée.

Bien que les mots d'ordre officiels fassent souvent référence à la nécessité de la courtoisie et de la bienveillance dans les contacts avec la population, la police allemande, particulièrement dans les grandes villes, est souvent peu amène, sinon très dure. La circulation à Berlin se règle souvent à coups de hurlements et d'écart verbaux. Un citoyen qui, peut-être par inadvertance, enfreint le code de la route, peut devenir l'objet de reproches virulents audibles par la moitié du quartier. Un policier allemand en patrouille est armé comme s'il partait à la guerre. La nuit, un « schutzmänn » de Berlin, outre sa lourde épée courte, porte un pistolet

automatique fixé à l'extérieur de son manteau, et les patrouilles de Dresde ont des épées, des pistolets et des poignets de cuivre. Ces armes ne sont pas destinées à l'ornement. J'ai vu moi-même un pauvre bougre ensanglé par des blessures au sabre transporté dans un commissariat de police de Berlin pour un simple délit « (p. 231)

Les observations de ce spectateur distant étaient en grande partie partagées par beaucoup d'allemands de l'époque. Des journaux libéraux et même social-démocrates publiaient constamment des articles sur le style militaire répugnant et sur l'intervention très dure de la police, impliquant souvent des brutalités physiques. Même le ministre prussien de l'Intérieur n'a pu s'abstenir de répondre, de temps en temps, aux commentaires critiques du public sur les méthodes policières en vigueur. Des officiers de haut rang donnèrent de temps à autre des ordres en faveur de méthodes plus policiées et civilisées dans les interventions et échanges quotidiens avec la population.

Quoi qu'il en soit, l'image d'une police violente, de type militaire, en Prusse allemande, contrastait avec une autre image qu'on peut voir apparaître à la même époque. Theodor FONTANE, le philosophe sceptique dont les écrits témoignèrent de la lente disparition de la mentalité prussienne mentionnait dans l'un de ses derniers livres le « sympathique gendarme » (« gemütvolle »). Des conservateurs et quelques « lettrés » isolés utilisaient des termes identiques, et des caractéristiques similaires apparaissaient dans des livres et journaux largement diffusés, même édités par le Parti d'opposition social-démocrate. Par exemple, le peintre populaire Heinrich ZILLE peignait les rencontres de la police avec la population.

Sur ces dessins, les policiers utilisent la violence mais une observation attentive montre que le peintre les décrit comme étant « quelques-uns d'entre nous ». Leur uniforme et leurs armes font référence au « pouvoir en place ». Leur apparence physique confirme mais dénonce en même temps l'*habitus* militaire. A la différence de l'« excellente allure militaire » que FOSDICK attribuait aux sergents de police, ces portraits montrent non seulement leur charpente solide, mais aussi des hanches et des joues rebondies. De toute évidence, ils aiment autant leur bière quotidienne que leur uniforme.

Cette double image, le bon voisin et le sévère et belliqueux « homme de l'ordre », reflétait les expériences et les attentes du public. La population ouvrière ou pauvre de la société avait expérimenté la menace de la violence immédiate sinon son application « rapidement expédiée ». Mais cette même population pouvait aussi expérimenter, jusqu'à un certain point, des pratiques policières différentes. Par exemple, si des enfants s'étaient perdus ou si des femmes de ménage avaient été humiliées par leurs employeurs, ils pouvaient faire appel à la police locale (et quelquefois le faisaient). Ainsi, les policiers non seulement prétendaient exercer leurs devoirs de restauration de la justice, mais parfois ils l'accomplissaient.

La méthode militaire : formes et limites

FOSDICK a observé que la plupart des effectifs de la police allemande avaient servi pendant douze ans dans l'armée. L'accent qu'il mit sur cet aspect coïncida avec une opinion répandue selon laquelle les méthodes « militaires » de la police résultaient presque nécessairement du mode de recrutement parmi les anciens militaires. Cependant, les processus de socialisation continuent à l'intérieur du corps de la police ; ils ont lieu sur le terrain et en interaction avec ceux qui font l'objet des interventions policières. La police n'existe pas de façon isolée : c'est-à-dire que les orientations des policiers font référence à – ou utilisent – des normes et des valeurs qui sont largement acceptées, – ou contestées – dans la société. Aussi, il faut examiner la production de ces normes au-delà du système même de la police. Cela suppose que les chercheurs, partant de situations spécifiques d'interaction, élargissent leur champ d'investigation aux processus d'élaboration des significations culturelles sur la « longue durée ».

L'importance du militaire, et donc des comportements militaires, naît avec l'émergence de « l'Etat moderne » pendant – et depuis – l'Ancien Régime. La prétention à un pouvoir illimité avancée par la plupart des Princes sur le continent européen a été à l'origine d'une énorme structuration militaire. Cependant, ce qui est particulier au cas prussien est que le militaire a rapidement acquis un pouvoir de définition en principe illimité sur la « vie de tous les jours » de la société.

Pendant quelques années après 1806 et 1807, et seulement en Prusse, la bureaucratie civile a pu se distancer des prétentions de l'armée se réclamant d'un « superarbitrage » et gagner une certaine image d'autonomie. Mais la peur d'un soulèvement révolutionnaire a stoppé presque immédiatement toute velléité de « civilisation » de la bureaucratie après 1815. Les classes dominantes allèrent même jusqu'à interpréter les soulèvements épars comme le prélude à d'autres débordements encore plus « barbares ». Les élites au pouvoir préférèrent se tourner uniquement vers l'intervention militaire. Et un édit royal de 1820 mit seulement un arrêt formel à une pratique qui n'avait jamais cessé en Prusse : l'intervention sur l'ordre des militaires et l'utilisation de la violence armée, y compris les armes à feu et les munitions. Les autorités, à tous les niveaux, ont en conséquence eu tendance à percevoir la pérennisation du « condominium militaire dans tous les domaines policiers » (Max LEHMANN) comme légale et permise.

Cependant, la consolidation du pouvoir militaire après 1820 n'a pas entraîné une perte équivalente d'influence de l'administration civile. A la différence du XVIII^e siècle, l'extension du commerce et des processus de rationalisation économique dans l'agriculture donnèrent un pouvoir accru et particulier à la bureaucratie civile. En fait, les demandes répétées des officiers pour obtenir une législation définitive susciteront davantage de

coopération entre les élites au pouvoir, pour la raison que le développement du pouvoir militaire devait libérer les responsables civils de beaucoup de leurs inquiétudes en matière d'insubordination, de révoltes et même de mouvements révolutionnaires. Tout serait bien contrôlé par le bras armé de l'Etat, ainsi renforcé. En tant que garant social du pouvoir, l'armée pourrait aussi ouvrir de nouveaux champs d'action pour l'administration interne, ou éventuellement la police. L'intérêt de défendre l'ordre social établi comblait aussi l'ambition de réaliser une « modernisation conservatrice » de la société et de l'économie (Barrington MOORE).

Un traitement brutal « façon militaire » des classes sociales et des individus supposés dangereux n'était pas pour satisfaire seulement les notabilités et les officiers. Un contrôle rigoureux rencontrait aussi l'assentiment de ces « bons citoyens » ou « bourgeois » qui soit poursuivaient leur enrichissement économique à travers le jeu des logiques de marché. Dans cette perspective, la réussite du maintien de l'ordre fut mise en évidence par la discipline externe et par des « méthodes » visibles de subordination et d'obéissance. « Œil vif » ou « courage et vigueur » ne furent pas des slogans vides de sens : ces termes décrivaient ce qu'on estimait approprié et nécessaire au maintien de l'ordre. Les méthodes devaient mettre en évidence une certaine image de l'Etat, et par le fait, accentuaient le fossé entre les « classes dangereuses » et les « bons citoyens ».

Dans ce contexte, l'image de la police se trouva à nouveau consolidée, ce qui réduisit considérablement la perception de la police telle que la plupart des auteurs du XVIII^e siècle l'avait décrite. Alors que pendant l'Ancien Régime la police était clairement perçue par la majorité comme orientée vers le double objectif du « bien-être » et de la « sécurité », au début du XIX^e siècle, « le premier et le plus sacré des devoirs » des autorités était devenu « le maintien de l'ordre public » (ministère de l'Intérieur, 5 juin 1831). Et le moyen le plus efficace d'y parvenir était évidemment « d'impressionner la foule militairement ».

L'obsession des autorités pour la sécurité signifiait que toute insubordination locale était immédiatement perçue non seulement comme une menace contre les intérêts particuliers ou la police, mais, plus largement, contre l'ensemble de la société. De telles opinions (points de vue) ne pouvaient pas favoriser les efforts pour trouver des alternatives aux méthodes militaires de maintien de l'ordre ou de contrôle de la société. En fait, c'était l'inverse, de sorte que chaque mouvement à l'intérieur de la société bourgeoise en formation – comme les actions révolutionnaires de 1848/49 – approfondissait la symbiose entre l'appareil militaire, les institutions policières et les critères de domination.

Les policiers « sur le terrain » furent les premiers à rencontrer des mouvements soi-disant dangereux dans la société : c'est leurs pratiques et leurs orientations qui pesèrent lourdement sur toute la bureaucratie et qui créèrent même leur nouvelle perception de « l'ordre ». Les pratiques discrétionnaires d'agents de polices de bas niveau, la plupart du temps

isolés et souvent fonctionnaires communaux ou d'Etat semi-invalides, fut à l'origine de la rencontre entre l'intérêt général de l'Etat, la bureaucratie et les besoins de la plupart des administrés. C'est ce contexte qui ouvrit la brèche aux conduites particulières que beaucoup de ces policiers de bas niveau, qui travaillaient dans des brigades, avaient acquises durant leur service militaire.

De la même façon, l'Etat sembla comme une citadelle assiégée dans les années 1830-1840 et les autorités ne se contentèrent plus de faire seulement appel au militaire. Elles développèrent une « pratique de citadelle » identique dans leurs rangs. Cette pratique se caractérisait par un style de défense brutal et violent qui utilisait des méthodes expéditives vis-à-vis des adversaires innombrables, par exemple, les gens « sales », « oisifs » et « dangereux ». Une personnalité de la police de Berlin déclara, en 1852, que la police devait être une sorte « d'ordre interne de l'Etat » (Albert BALLHORN).

Cependant, les buts établis et les tâches implicites de la police étaient remplis de contradictions (LÜDTKE, 1982/89 ; 1987). Par exemple, la sauvegarde de la propriété privée pouvait signifier la prévention des incendies sur les domaines des grands propriétaires féodaux ou des entrepreneurs. Mais elle pouvait signifier également la protection de biens qu'un employé d'usine transportait. Ou en matière d'ordre public : des bourgeois citadins bien établis percevaient la tranquillité des rues et jardins comme synonyme d'« ordre ». A l'inverse, les classes ouvrières et plébéiennes percevaient « l'ordre public » comme la liberté de s'amuser dans un espace public. Les agents de police évoluaient donc sur un terrains instable. Plus encore, montrer son super-pouvoir « sur le champ » pouvait rompre brutalement les canaux de communication garantissant un minimum d'échange, même avec des suspects ou adversaires potentiels. La nécessité de « revenir le lendemain matin » devait constamment contrôler sinon modérer les comportements de la police.

« L'autorité de la loi » et ses limites

FOSDICK non seulement souligna l'aspect militaire du maintien de l'ordre en Allemagne mais il fut en même temps impressionné sinon perturbé par le pouvoir juridique étendu que la police allemande pouvait exercer et qui était même augmenté par les fonctions administratives étendues de la police (p. 29). L'observateur américain ne cacha pas son embarras, car contrairement au cas britannique, les méthodes allemandes semblaient un exemple gênant de pouvoir d'Etat exorbitant.

Dans l'Allemagne actuelle, les jeunes hommes et femmes qui reçoivent leur formation sont assurés par leurs formateurs, et leurs livres, que la

police peut s'appuyer sur une solide légitimation historique. La ligne générale est que « l'état de droit » (*Rechtsstaat*) contrôle l'arbitraire et le pouvoir d'Etat depuis la fin du XVIII^e siècle. L'obéissance de la police à certains gouvernements était donc justifiée parce qu'elle répondait à des lois précises (cf. DREWS, WACKE, VOGEL, MARTENS, 1977 ; HARNISCHMACHER, SENERAK, 1989). Cette mission orthodoxe peut même invoquer un texte incontestable : le code légal prussien de 1794 (*Allgemeines Landrecht*). Il ordonnait à la police de maintenir « le calme de la population, la sécurité et l'ordre » à travers le royaume (S 10, T. 11, tit. 17). La police devait protéger les sujets loyaux et respectables de tous dangers potentiels. Le code déclarait également illégale l'approche totalisante de la police telle qu'elle était issue de l'Ancien Régime : dans la société « civile » ou « commerciale » émergente, les sujets eux-mêmes devaient lutter pour leur bien-être personnel.

Cependant, même les livres actuels sur l'histoire de la police concèdent que la loi est restée lettre morte pendant plusieurs décades. Fut-elle même seulement reconnue ? Après les réformes administratives de 1807, la police s'est rarement souciée de justifier son approche totalisante persistante : tout et chacun était considéré, à l'intérieur des frontières prussiennes, comme affaire de police, sans distinction de sphères « publique » ou « privée ».

L'attention de la police s'est d'abord concentrée sur la sécurité de la société et de l'Etat. Pour assurer la sécurité, la police ferait appel à son pouvoir discrétionnaire et à la violence. Restaurer ou maintenir la sécurité était prioritaire à de présumées restrictions légales. Le cas du Landrat de Wittenburg de 1844 en Silésie du Nord est une illustration parfaite de cet exemple : à la recherche d'un groupe de voleurs, il arrêta trois jeunes gens. Ces hommes furent battus avec brutalité avec des cravaches à quarante lanières. La mère d'un des jeunes gens poursuivit le Landrat – et curieusement le « MdI » autorisa le procès (il était habilité à le refuser et à déclarer que le cas ressortait d'une « procédure administrative interne »). Il semble qu'en cette période de protestations populaires croissantes, les autorités de l'Etat étaient intéressées à montrer que l'Etat était lui aussi soumis à l'autorité de la loi. En conséquence, le Landrat fut jugé coupable et sévèrement sanctionné.

Frapper les suspects ne faisait pas partie des règles de la police lors d'enquêtes criminelles. Cependant, le Landrat pouvait à la fois exercer des pouvoirs policiers et dispenser des punitions corporelles au moins dans certaines limites. Comme le zèle du Landrat avait eu quelques résultats positifs (la poursuite des suspects), les autorités les plus élevées de l'administration interne ou policière n'étaient pas en accord avec les décisions du tribunal, de sorte que le MdI, notable le plus élevé hiérarchiquement, déclara finalement : « Imposer une punition [à un policier] pour avoir outrepassé les pouvoirs officiellement accordés, si ça n'est pas motivé par un excès de zèle, ne semble pas, en aucun cas, enfreindre l'honneur ». Et ainsi, le Landrat put retirer sa demande de démission de ses fonctions (qu'il avait soumise après avoir reçu le verdict du tribunal).

C'est seulement à partir de 1870-1880 que les juges exercèrent des pressions pour obtenir des changements : l'établissement récent de tribunaux administratifs (*Verwaltungsgerichte*) réduisit davantage l'autonomie de l'administration et de la police. En 1882, ce sont les règles de la Haute-Cour administrative de Prusse qui prédominèrent, interdisant à la police de Berlin d'intervenir dans les plans d'architectes concernant la hauteur des maisons. La Cour considérait la forme des maisons du domaine de l'esthétique, du bien-être, et elle ne devait donc pas être soumise à l'intervention de la police. En terme d'évolution sociale générale, cette règle reflétait les intérêts des élites citadines et bourgeoises. La police devait protéger leurs propriétés, la « loi et l'ordre », mais ne pas intervenir dans leurs affaires.

« Verpolizeilichung » : autonomie d'une police non militaire ?

Albrecht FUNK a avancé la thèse que les énormes changements institutionnels à partir des années 1870 indiquent un tournant important : l'évolution institutionnelle reflétait (et quelquefois soutenait) la croissance de l'autonomie relative de la police (*Verpolizeilichung*) spécialement par rapport au militaire. FUNK insiste donc sur le fait que la « *Verpolizeilichung* » a ouvert la voie à des formes d'action et d'intervention moins « militaires ». Il décrit le développement quantitatif et la structuration institutionnelle de la police comme un effort pour mettre en valeur le contrôle de l'espace public. Dans la plupart des villes, la moyenne des policiers est passée de 1 pour 1800 personnes à 1 pour 700 en 1901. A Berlin, l'exemple principal de FUNK, il est passé de 1 pour 772 en 1870 à 1 pour 273 en 1901 (p. 212). Les banlieues, en particulier, peuplées par des couches et classes sociales « suspectes » firent l'objet d'une surveillance intensifiée. Cela signifia le maintien d'un pouvoir policier « sur le terrain » en renforçant les alentours. En même temps, FUNK observe les tendances à multiplier des services spéciaux, en particulier de la police criminelle à partir des années 1870. La main d'œuvre croissante, les améliorations de l'organisation et de l'équipement technique accrurent les capacités de contrôle des agents sur le terrain et celles de leurs supérieurs...

Cependant, ces changements institutionnels s'appuyaient encore (et utilisaient) des concepts d'« ordre » politique et social qui n'avaient pas changé depuis les années 1850. Les revendications d'ordre traversaient toutes les classes, tous les genres, et âges : cela signifiait pour chacun la stricte obéissance aux autorités aussi bien qu'un comportement « discipliné », public et privé. Ces conceptions s'adaptaient, à des rythmes variés, aux changements institutionnels. En d'autres termes, l'enjeu était la (trans) formation des mentalités. Ces conceptions rendaient possibles des perceptions « spécifiques » de l'ordre et, en conséquence, de l'action de la police.

La police sous le nazisme : continuité ou rupture ?

En Allemagne, le fait que la police, depuis des générations, ait obéi à « l'autorité de la loi », pose question en ce qui concerne la période nazie. Mais l'interprétation qui a été donnée du fascisme pendant plusieurs décades a offert une argumentation appropriée : la société allemande en général, mais aussi la police, ont été contraintes à l'obéissance. La police, comme la plupart des autres institutions, a été abusée par le parti nazi et les organisations nazies. C'était « eux » qui avaient imposé des lois spéciales et des ordres que personne n'osait rejeter. C'était « eux » qui avaient infiltré des membres du parti dans l'appareil policier, et c'était « eux » qui avaient créé la Gestapo. De plus, les personnalités académiques favorables au « Volksgemeinschaft » (communauté du peuple) avaient dénoncé toutes les restrictions des mesures préventives policières contre toutes les sortes de « suspects ».

Toutes les questions concernant les complicités actives ou les soutiens silencieux ou visibles au nazisme par la police sont ignorées (la question de savoir pourquoi l'afflux ininterrompu de décrets ministériels spéciaux après 1933 n'a soulevé aucune réaction parmi ceux qui avaient été formés avant cette date est même négligée ; quelle explication donner au fait que le brusque changement entre l'immuabilité des lois générales et l'inflation d'ordres spéciaux n'a pas soulevé de scepticisme ni même de désapprobation, encore moins d'hésitations dans l'obéissance des policiers formés avant 1933 ?).

Des études de cas qui enquêtent avec précision sur les préparations administratives et policières de l'Holocauste révèlent un paysage différent. La police n'apparaît pas comme la « victime ». A l'inverse, l'écrasante majorité des policiers eurent un comportement qui montre qu'ils acceptèrent ou qu'ils soutinrent de façon « réaliste » les ordres d'« isoler » ceux désignés comme « ennemis du Reich et du Peuple ». Quelques policiers n'hésitèrent pas à chasser avec enthousiasme ceux qui avaient été déclarés comme « dangereux » et « étrangers » à la communauté du peuple (*Volksgemeinschaft*). Depuis des générations, la recherche et l'isolement préventifs des présumés « étrangers » avaient été l'un des aspects principaux des fonctions policières. Et cette pratique ancienne avait servi d'exemple pour étendre les méthodes de la police sécuritaire dans le champ du juridique. Ainsi, la police, après 1933, détournait « l'autorité de la loi ». L'obéissance à l'intérieur de la « machine » policière ne fut jamais mise en péril⁽¹⁾. En d'autres termes, et plus directement : la police contribua continuellement et activement à soutenir la domination nazie.

La réflexion historique révèle trois dimensions du comportement policier actuel que l'approche normative néglige (la dernière montrant la domination ininterrompue de « l'autorité de la loi ») :

- la *mentalité* dans la police, produite depuis le XVIII^e siècle et concen-

trée à la fois sur « l'ordre » et sur la lutte contre « l'ennemi de l'intérieur » ;

– l'impact que l'expérience de violences physiques avait à la fois sur les membres de la police et sur les groupes de personnes sur lesquelles la police avait agi ;

– l'apparente continuité dans les pratiques « routinières » de la police, c'est-à-dire la combinaison du travail administratif et des brutalités physiques, avant et après 1933. Ce fut cette « routine » qui rendit possible la légitimation de la police et de ses méthodes pendant la période nazie.

Les méthodes policières ou la face janusienne de la police

À ce stade, une distinction s'impose : la police était-elle coulée dans le moule militaire, c'est-à-dire dans l'objectif officiel de tuer ou détruire « les autres », ou bien essayait-elle de contrôler « les autres » par d'autres moyens de pression physiques ou de menace ? Ainsi, un type de répression policière ou civile peut être distingué d'un type de violence militaire. En ce qui concerne le genre de contrôle militaire, les méthodes violentes employées devraient donner des indications. Dans le cas allemand, cette approche met en relief l'impact du modèle militaire sur la police des années 1830 jusqu'aux années 1930, depuis « Biedermeier » jusqu'au fascisme.

En Prusse, pendant les années 1830 et 1840, des officiers supérieurs (civils) évaluèrent l'intervention militaire et, donc, la menace et/ou l'usage maximum de la force et de la violence, comme les moyens les plus efficaces et les moins chers de contrôler les suspects ou les émeutes. Des attitudes sceptiques ou des appels à des procédures plus modérées restaient marginales. Des initiatives en faveur d'une décision des autorités locales pour l'intervention militaire en seconde instance, et non pas en première instance, n'ont pas changé notablement les pratiques puisqu'elles étaient approuvées par les « bons citoyens » et par presque tous les notables.

Parmi les notables et ministres d'Etat les plus élevés, mais aussi parmi les classes sociales dominantes, le mépris des « sales » et des « vagabonds » se mêlangeait aux inquiétudes concernant « l'impudence » des « basses couches de la société ». Ce fut ce mélange particulier d'intérêts et d'orientations culturelles (ou *mentalités*) qui déclencha le développement de la « machine » policière. Mais surtout, l'intervention « modo militare » était attendue et espérée par le « public » et par la plupart des notables, plus encore après les émeutes de la fin 1830 (provoquées par l'exemple de la révolution française).

En 1852, un officiel de la police de Berlin incita ses collègues à se percevoir comme « l'épée de l'ordre intérieur de l'Etat ». Il fut immédiatement compris par ses collègues, mais aussi par les Prussiens (Albert BALHORN, 1852). Ils partageaient, ou au moins ils étaient conscients du fait que « c'est la nature de la police d'être en guerre avec chacun, et c'est cette guerre qui sert le bien commun » (p. 111). Les agents de l'Etat furent donc autorisés à utiliser des moyens faisant appel à la violence : celle-ci pouvait tuer ceux qui s'y opposaient.

En outre, dans les années 1900, non seulement les classes dominantes ou les « gens bien » approuvèrent la rigidité de la police, mais des groupes et couches importantes de la classe ouvrière se joignirent aussi au mouvement – et, non des moindres, le mouvement des travailleurs approuva les mauvais traitements infligés aux masses indisciplinées (Hambourg, 1906 ; Berlin, 1912). Face à ce que beaucoup de contemporains percevaient comme une vague croissante de criminalité, ce qui apparut approprié ne fut ni les contributions individuelles ni les tentatives de contrôle individuels, mais le monopole de l'Etat.

L'« establishment » lisait, dans les infractions de toutes sortes, des signes de soulèvement social et même de révolution. Et d'une certaine façon, leurs opposants socialistes partageaient ce point de vue : ils étaient également préoccupés par les dangers que représentait la population (hommes, femmes, enfants) participant à des émeutes, vis-à-vis de la civilisation « moderne ». Ainsi, la police a pu s'appuyer sur l'idée de son rôle qui l'autorisait à presque tous les modes d'intervention, y compris la force et la violence maximum : la police devait être « l'escadron volant » mettant de l'ordre dans le chaos de la vie moderne (G. ZIMMERMAN, 1849, p. 161).

A travers le Kaiserreich, la stratégie privilégiée face aux « masses » indisciplinées et aux individus désobéissants restait la menace ou l'utilisation de la violence maximum, pratiqués par la police (ou les gendarmes). Avec l'arrivée de la République démocratique en 1918/19, le ministre prussien de l'Intérieur lança finalement une campagne pour répandre une nouvelle image (1925/26). La police devait comprendre son rôle comme « ami et aide » dans tous les cas de petite et grande urgence : guidant les enfants dans la circulation ou chassant les vagabonds, ou enquêtant sur les meurtres. La campagne du ministre se concentra sur l'« image du gardien et du protecteur toujours présent ». Les autorités utilisèrent même les médias. Des expositions et manifestations publiques devaient rendre visible l'image amicale du policier. On fit appel non seulement à l'approbation cognitive mais aussi à l'harmonie émotionnelle. Pourtant, les résultats furent limités. Les structures internes de la police n'encourageaient pas cette nouvelle approche : la majorité des agents de police qui avaient été recrutés dans l'armée avant 1918 se percevaient comme des militaires « déguisés ». Plus généralement, les expériences de guerre semblaient avoir provoqué, dans de larges secteurs de la population, une tendance profonde à la force et à la violence militaire. Cette nouvelle

approche n'a donc pas réussi à inverser le courant ; la police se maintint, dans sa grande majorité, dans une posture et des méthodes militaires. L'incident du « Blut-Mai » des 1^{er}, 2 et 3 mai 1929 à Berlin, rendit cet état de fait absolument évident. De petites manifestations, illégales, de jeunes chômeurs et de quelques membres du Parti Communiste, provoquèrent immédiatement des réactions massives des forces de police. Après trois jours de violents affrontements, les « Beamten » avaient tué trente-trois manifestants ou badauds ; plusieurs centaines de personnes furent sévèrement blessées (Th. KURZ, 1988 ; cf. J. BUDER, 1986 ; H. Bæsch, 1986 ; J. SCHWARZE, 1977).

Avec le temps, l'organisation de la police ainsi que ses pratiques se modifièrent et renforçèrent en même temps deux expérimentations parmi leurs objectifs. Il semblerait que ce soit les mêmes personnes qui subissent à la fois la violence et « l'autorité de la loi ». Des expérimentations simultanées firent référence d'une part à la terreur d'être battu par les « puissants » et d'autre part au souvenir du soulagement d'être soutenu par des agents de l'Etat. En d'autres termes, la police montrait à ses « clients » une façade janusienne. La violence discrétionnaire faisait partie des pratiques quotidiennes de la police. Cela signifiait que « la loi » pouvait être – et était – invoquée. Régulièrement, cette façade janusienne apparaissait. Cependant, très souvent, son côté terrible, la « violence directe » prévalait sur la « violence douce ».

Depuis l'Ancien Régime, la police a concentré ses efforts sur la préservation du « bon ordre » dans les rues du royaume et sur la sécurité du souverain, ou, en d'autres termes, de l'Etat. Cependant, aux XIX^e et XX^e siècles, les conceptions de l'Etat ont considérablement évolué. Les protestations de loyauté à l'égard du roi ont été suivies des mêmes protestations à l'égard de l'Empereur, si ce n'est à l'égard du Reich impérial. En même temps, les concepts de la nation ont commencé à émerger et sont devenus étroitement imbriqué dans celui de « l'Etat fort ». Ces concepts furent de plus en plus colorés d'émotions et de notions liées au « Volksgemeinschaft » atteignant un développement particulier à la fin des années 20.

Cependant, ni ces changements sur le long terme, ni même les transformations à l'intérieur des forces de police en matière de professionnalisation et de discipline sécuritaire, ne modifièrent la conduite de la police. Les forces de police ont continué à se considérer comme les gardiens « durs mais justes » du « bon ordre ». Aucun danger ni aucun risque quotidien ne réussit à ébranler leur vivacité et leur vigueur.

Cette image prédominait dans l'écrasante majorité des policiers allemands quand ils acceptèrent, si facilement, le nazisme. Pour la majorité des policiers, ces années de nazisme apparurent comme des « temps heureux » (Ernst KLEE). Après 1945, période des efforts de reconstruction de la politique et de la société allemande, cette légalité de la police allemande fut largement critiquée. Les Alliés commencèrent par exiger l'arrêt des

méthodes « militaires » de la police allemande. Mais à la suite de la période aigüe de la Guerre Froide, dans les années 1948/49, ces efforts disparurent. L'inclination traditionnelle de la police vers la rigidité et la violence fut totalement passée sous silence des deux côtés du rideau de fer : à l'Ouest comme à l'Est, la dureté et la violence, appliquées à de larges secteurs de la population continuèrent à être les scénarios habituels du « maintien de l'ordre ».

Si on sait encore peu de choses sur la police et le maintien de l'ordre en Allemagne de l'Est depuis le début des années 50, à l'Ouest, on a pu observer des changements importants affectant la police dès la fin des années 60. Pour faire face aux manifestations croissantes contre les politiques et les politiciens, les responsables des forces de police, à commencer par les gouvernements des états, démarrèrent la mise en place d'une énorme structure policière. Cette évolution fut considérablement renforcée quand quelques groupes de gauche se tournèrent vers le terrorisme (spécialement la RAF) entre 1969 et 1972. Les gouvernements d'Etat et fédéraux utilisèrent – et même nourrirent – les « psychoses », largement répandues, de menace apparemment imminente à la sécurité de l'Etat. Non seulement le « climat » politique dans son ensemble changea, mais la police put ainsi s'orienter vers une dimension technologique du maintien de l'ordre. On installa donc un réseau informatisé très sophistiqué de collecte d'informations. En même temps, on introduisit des systèmes de communication reliant en permanence chaque policier (ou femme-policier) en poste avec son équipe et, en conséquence, avec les réseaux informatisés au niveau de l'Etat et de la nation.

Cette structuration technologique massive des formes de maintien de l'ordre n'entraîna cependant pas *nécessairement* une réduction de la violence. Les réactions vis-à-vis des manifestations, en particulier, restèrent des comportements de type militaire. La bataille de Brockdorf en 1980 ou le *Hamburger Kessel* de 1986 et, à la fin de 1980, les combats au Startbahn-Ouest de l'aéroport de Francfort ou sur le site d'un projet de déchets nucléaires (Wackersdorf), en sont les exemples les plus spectaculaires.

Les efforts de petits groupes de policiers, eux-mêmes en faveur d'un changement du rôle/modèle de la police, à la fin des années 60 et au début des années 70, échouèrent. Ils avaient demandé l'introduction dans les forces de *travail social*. L'échec dans la réalisation d'une telle transformation est lié à plusieurs facteurs ; bien sûr, l'entêtement de la plupart des policiers et l'intransigeance de la bureaucratie policière elle-même y contribuèrent pour une grande part.

Pourtant, on peut discerner un certain changement de comportement, surtout parmi les policiers, hommes et femmes, les plus jeunes. Ils essaient, avec beaucoup plus de détermination que leurs prédécesseurs, d'éviter l'utilisation immédiate de la violence, au moins dans des confrontations de faible ampleur. Ironiquement, dans les deux ou trois dernières

années, c'est parmi les critiques de « gauche » de la police (et de son pouvoir sur la société), que l'on trouve le plus de demandes en faveur d'une activité accrue de la police, et même de la violence. La raison qui en est donnée est que les brutalités commises contre des femmes ou des étrangers (légaux ou illégaux) ne peuvent pas être gérées par les seules communautés concernées.

Depuis l'unification de l'Allemagne (Est et Ouest) le 3 octobre 1990, toutes les perspectives ont à nouveau changé. Dans les cinq nouveaux Länder, l'ancienne Deutsche Volkspolizei constitue le noyau central de cette police dont la tâche est maintenant de laisser de l'espace à d'énormes secteurs de la société, constitutifs d'une société « ouverte » et démocratique. Avant 1989/90, ces mêmes personnes avaient à contrôler des citoyens dans des affaires quotidiennes même insignifiantes. Appliquer la violence et ne pas prendre en compte ses limites présumées était « la règle de conduite » de base : c'était seulement de cette façon que les attaques monstrueuses des « impérialistes » occidentaux pourraient être arrêtées et que la police sauvegarderait ses efforts pour la construction d'une nouvelle Allemagne à l'Est.

Entre l'ouverture du mur et sa chute, en 1991, environ 30 à 40 % des femmes policiers démissionnèrent ou furent licenciées. Mais à part les officiers de haut rang et les chefs, tous les officiers de police et tous les agents (hommes ou femmes) sont encore issus de l'ancienne *Deutsche Volkspolizei*. La consternante passivité de la police dans les cas récents et innombrables d'attaques violentes contre les étrangers en général, et contre les demandeurs d'asile – politiques ou illégaux – en particulier, indique que la presque totalité de ces forces de police semble avoir des attitudes hostiles vis-à-vis des minorités. Ce ressentiment général est en outre accentué par le manque d'expérience et de compétence professionnelle. La formation des policiers de l'Est est de six mois seulement alors qu'à l'Ouest elle est en général de deux ans et demi avant qu'un policier soit envoyé en mission. Ainsi, chez les policiers de l'Est, une certaine prédisposition aux méthodes autoritaires n'est pas contrecarrée par un minimum d'expérience sur la façon de calmer des personnes, des groupes ou des « masses » un peu excités, voire violents. Il semble que la police allemande revient, et pour un certain temps, aux méthodes des années 1960, au moins dans les nouveaux Länder...

Notes

(1) Cf. D. MAGER, 1984 ; H. FANGMAN et al. 1987 ; cf. aussi R.B. BIRN, 1986. Et si de rares individus (comme un certain Schupo à Eischstatt (Bayern dans le NS-Zeit) ou un officiel de la Gestapo à Brême, responsable de la déportation des juifs dans les camps de la mort) n'ont pas respectés les ordres ou ont même protesté, ils restèrent des cas isolés.

Orientations bibliographiques

- Anonym : « Wir bauchen jetzt 'ne Krache ». *Der Spiegel*, N° 42, 1991, 14 oktober 1991.
- BALLHORN (A.), *Das Polizei-Präsidium zu Berlin. Eine geschichtliche Darstellung der Polizei-Verwaltung von Berlin aus der frühesten Zeit bis auf die jetzige*, Berlin, 1852.
- BIRN (R.-B.), *Die Höheren S – und Polizeiführer. Himmlers Vertreter im Reich und in den besetzten Gebieten*, Düsseldorf, 1986.
- Baesch (H.), *Jugend in der Weimarer Republik. Erlebte Zeitgeschichte*, Isenbüttel, 1986.
- BOURDIEU (P.), *Entwurf einer Theorie der Praxis (auf der ethnologischen Grundlage der kabylischen Gesellschaft)*, Frankfurt, 1972.
- BUDER (J.), *Die Reorganisation der preussischen Polizei 1918-1923*, Frankfurt, 1986.
- BUSCH (H.), FUNK (A.), KAUB (U.), WERKENTIN (F.), *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt / New York, 1985.
- Bürgerrechte & Polizei, « Polizeilicher Neubeginn in den Ländern der ehemaligen DDR », 1991, Cilip N° 38.
- DREWS, WACKE, VOGEL, MARTENS, « Gefahrenabwehr. Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und der Länder », 8, Aufl Köln et al., 1977.
- EMSLEY (C.), « The Thump of Wood on a Swede Turnip : Police Violence in Nineteenth-Century England », *Criminal Justice History*, 6, 1985, S. 125-149.
- EMSLEY (C.), *Policing and its Context 1750-1870*, London, 1983.
- EVANS (R.-J.), « Red Wednesday in Hamburg : Social Democrats, police and Lumpenproletariat in the suffrage disturbances of 17 january 1906 ». *Social History*, 4, 1979, S. 1-31.
- EVANS (R.-J.) (Hrsg.), *Kneipengespräche im Kaiserreich. Die Stimmungsberichte der Hamburger Politischen Polizei 1892-1914*, Reinbek b, Hamburg, 1989.
- FANGMANN (H.), REIFNER (U.), STEINBORN (N.), *Parteisoldaten. Die Hamburger Polizei im „Dritten Reich“*, Hamburg, 1987.
- FEEST (J.), BLANKENBURG (E.), *Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und soziale Selektion*, Opladen 1972.
- FRÖHLICH (E.), « Ein Katholischer Polizeiwachtmeister ». Dies. : *Die Herausforderung des Einzelnen. Geschichten über Widerstand und Verfolgung*, München/Wien, 1983, S. 157-171.
- FUNK (A.), *Polizei und Rechtsstaat. Die Entwicklung des staatlichen Gewaltmonopols in Preussen 1848-1914*, Frankfurt / New York, 1986.
- HARNISCHMACHER (R.), SEMERAK (A.), *Deutsche Polizeigeschichte. Eine allgemeine Einführung in die Grundlagen*, Stuttgart et al., 1986.
- KURZ (Th.), « Blutmai ». *Sozialdemokraten und Kommunisten im Brennpunkt der Berliner Ereignisse von 1929*, Berlin / Bonn, 1988.
- LEBMANN (P.), *Die preussische Schutzpolizei in der Weimarer Republik. Streifendienst und Straßenkampf*, Düsseldorf, 1989.
- LIANG (H.), *Die Berliner Polizei in der Weimarer Republik*, Berlin / New York, 1977.
- LÜDTKE (A.), « Gemeinwohl », *Polizei und « Festungspraxis »*. *Staatliche Gewaltsamkeit und staatliche Verwaltung in Preussen, 1815-1850*, Göttingen, 1982 (édition révisée : *Police and State in Prussia 1815-1850*, Cambridge, 1989).
- LÜDTKE (A.), « Das Schwert der inneren Ordnung » : Administrative Definitionsmacht, Polizeipraxis und staatliche Gewalt im Vormärzlichen Preussen », *Kriminologisches Journal Beih.*, 2/1987, S. 90-110.
- MAIER (H.), *Die ältere deutsche Staats – und Verwaltungslehre*, 2, Aufl, München, 1980.
- MAIER (D.), « Zum Verhältnis von Staatsanwalt und Polizei im Nationalsozialismus ». REIFNER (U.), SONNEN (B.-R.) (Hrsg.), *Strafjustiz und Polizei im Dritten Reich*, Frankfurt / New York, 1984, S. 121-160.
- NOGALLA (D.), *Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle*, Pfaffenweiler, 1989.
- PREU (P.), *Polizeibegriff und Staatszwecklehre. Die Entwicklung des Polizeibegriffs durch die Rechts – und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen, 1983.

L'EXPÉRIENCE POLICIÈRE ALLEMANDE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

- SAUL (K.), « Der Staat und die » Mächte des Umsturzes « . Ein Beitrag zu den Methoden antizonalistischer Repression und Agitation vom Scheitern des Sozialistengesetzes bis zur Jahrhundertwende », *Archiv für Sozialgeschichte*, 12, 1972, S. 293-350.
- SCHULZE (R.), *Polizei und Gesetzgebungslehre im 18. Jahrhundert*, Berlin, 1982.
- SCHWARZ (J.), *Die bayerische Polizei, 1919-1933*, München, 1977.
- STORCH (R.-D.), « The Policeman as Domestic Missionary : Urban Discipline and Popular Culture in Northern England, 1850-1880 ». *Journal of Social History*, 9, 1976, S. 481-509.
- ZIMMERMANN (G.), *Die deutsche Polizei im neunzehnten Jahrhundert*, Vol. I – III, Hannover, 1845/49.

Table ronde

Polices en Europe : construction et développement *

La confrontation de quelques systèmes policiers en Europe souligne surtout la particularité de leur mode de construction historique. De là émergent des « spécificités nationales » qui sont autant de défis à la constitution d'une intégration policière européenne.

J.-C. MONET

Le développement de la Construction européenne et les perspectives inscrites à l'horizon de 1993 ont fait surgir un certain nombre d'interrogations sur le devenir de la sécurité intérieure de chacun des pays co-signataires de l'Acte Unique. De ce fait, on observe aujourd'hui un intérêt croissant dans le domaine de l'analyse comparée des systèmes de police. L'organisation de cette table-ronde à l'IHESI porte d'ailleurs témoignage de l'attention portée du côté français à cette mise en perspective européenne.

Une première question susceptible de retenir notre attention est la suivante : comment se sont formés les différents systèmes de police que nous observons aujourd'hui dans les pays d'Europe occidentale et quels éléments expliquent cette diversité ?

La question, en réalité, est à double détente, car elle renvoie à deux phénomènes différents. Il s'agit d'une part de comprendre un processus commun à tous nos pays, processus que pour faire bref on peut désigner comme l'institutionnalisation et l'intégration sous contrôle public de fonctions policières antérieurement fragmentées et largement privatisées.

* Table ronde organisée le 22 octobre 1991 à l'IHESI et animée par Jean-Claude Monet (IHESI) avec la participation de Jean Catsiapis, Assistant à l'Université de Paris X – Nanterre, Michel Dobry, Professeur de science politique à l'Université de Paris X – Nanterre, Manuel Martin Fernandez, Inspecteur-Chef du Corps de la police urbaine de l'Hospitalet (Barcelone, Espagne), Rob Mawby, Principal lecturer à la Polytechnic South West (Plymouth, GB), Salvatore Palidda, Docteur en sociologie et études européennes de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), Alessandro Pizzorno, Professeur de science politique à l'Institut universitaire européen de Florence et Dr. Fritz Sack, Professeur de criminologie à l'Université de Hambourg.

L'IHESI remercie également Michel Dauge, Chercheur en science politique à l'Université des sciences sociales de Toulouse pour sa collaboration technique.

Il s'agit d'autre part de percevoir la signification des cheminements singuliers que ce processus général a emprunté, ainsi que les raisons pour lesquelles l'institutionnalisation des fonctions policières s'est coulée dans des moules différents malgré l'importance des emprunts, ou si l'on veut la « circulation des modèles », qui se sont opérés d'un pays à l'autre au cours des XVIII^e et XIX^e siècles.

Une deuxième question concerne l'état des lieux actuels ; qu'est-ce qui rapproche et qu'est-ce qui distingue les divers systèmes de police européens ? Pour mettre de la clarté dans une question aussi vaste, et en même temps faciliter la comparaison, je suggèrerais de retenir quatre dimensions qui me semblent essentielles dans ce domaine.

La première dimension est relative à l'organisation des systèmes de commande et de contrôle de l'action policière : quelles sont les parts respectives des instances centrales et des instances locales dans la commande de la police ?

La deuxième est relative au degré variable de militarisation des appareils policiers d'un pays à l'autre : dans quelle mesure les différentes polices européennes reproduisent-elles encore aujourd'hui les traits caractéristiques du modèle d'organisation militaire que le XIX^e siècle leur a légués ?

La troisième dimension concerne la nature des tâches prises en charge, ou plus exactement, la part respective des tâches de « sécurité publique » et celles de « sécurité politique » au sein des différents appareils policiers. La question pourrait être ici la suivante : dans quelle mesure ces polices sont-elles spécialisées dans des missions qui interfèrent directement avec différents types de processus ou d'actions politiques, des plus « normales » – comme le jeu des forces socio-politiques « constitutionnelles » – jusqu'aux formes d'activités politiques les plus « anormales » – de la contestation de masse à la violence politique ?

Enfin, une dernière dimension tout à fait centrale, est relative au degré de légitimation sociale – *by assent* sinon *by consent* – d'institutions policières en fin de compte largement façonnées de façon séculaire par les différents « Etats » et pour servir prioritairement à leurs besoins ou leurs préoccupations propres ?

Après ce rapide préambule, je vous propose de dérouler les différentes interventions dans le sens contraire des aiguilles d'une montre – référence en premier à l'histoire oblige – en commençant par M. Fritz SACK.

F. SACK

Je commencerais donc avec quelques remarques sur l'Allemagne qui est, je crois, un cas relativement exceptionnel. Un auteur a parlé de « nation retardée »⁽¹⁾ et par là, il voulait dire que l'Allemagne avait connu par rapport aux autres pays occidentaux, un développement unique et spécifique.

On peut d'abord dire que le développement d'un Etat est un mouvement très hétérogène et il est difficile de parler de continuité. Officiellement, l'Etat allemand se constitue à la fin du XIX^e siècle, en 1871, et c'est une construction très autoritaire. Au lendemain de la Première Guerre Mondiale, la République de Weimar est à la fois fragile et contestée notamment par la classe politique. Le Troisième Reich a suivi puis la République fédérale, largement déterminée par les forces alliées, et constitutive en quelque sorte d'un Etat artificiel. En bref, toute la transformation de la société allemande, son industrialisation, son développement économique, sa « modernisation » est le produit d'un certain dirigisme. Les transformations ont toujours été imposées par l'Etat. Depuis le début du XIX^e siècle, la construction d'une administration, ou d'une bureaucratie moderne, s'est faite du haut vers le bas et cette situation a perduré jusqu'à aujourd'hui. C'est un premier point qui a marqué les structures et la conception de la police allemande.

D'autre part, et cela va dans le sens de mes observations précédentes, il ne faut pas oublier que c'est la Prusse qui a dominé le développement de l'Etat en Allemagne : c'est la bureaucratie prussienne qui a été le modèle de l'unification et l'on doit ajouter aussitôt le militarisme prussien. Cette origine de l'unification, ce poids d'une tradition prussienne a façonné les conceptions policières allemandes.

A l'occasion d'une étude que j'ai faite sur le terrorisme des années soixante et soixante-dix, j'ai été frappé de découvrir cette conception spécifique de la police : une police dotée d'une puissance quasi-absolue, non contrôlée et non contrôlable dans un sens. La police en Allemagne a toujours été très réticente envers toute tentative de contrôle et très rebelle à l'accusation éventuelle d'avoir violé des lois ou des règlements. Tout cela me semble caractéristique d'une volonté permanente « d'auto-justification » qui correspond à une orientation spécifique.

Celle-ci est bien exprimée dans un titre d'un roman très connu de Heinrich MANN, le frère de Thomas MANN : *Le sujet (Der Untertan)*. Il s'agit de l'histoire d'un homme soumis envers l'autorité jusque dans plusieurs détails de sa vie quotidienne. Cette situation correspond aussi à la perception de l'Etat et de ses instruments coercitifs, notamment la police, en Allemagne. Le poids des facteurs culturels n'est ici pas négligeable. Sans rentrer dans le détail, le protestantisme allemand a fortement influencé cette tradition culturelle qui met l'accent sur la soumission devant l'autorité : LUTHER n'avait-il pas donné l'exemple en se rangeant derrière les Princes contre les révoltes paysannes ? Il paraîtra peut-être étonnant de remonter si loin mais cette attitude durable n'a pas été sans marquer la construction de la police en Allemagne.

J.-C. MONET

Merci de nous avoir introduit au cœur de ce qui a façonné l'histoire de la police allemande. Personnellement, je retiens de votre intervention l'idée

d'un développement de la société « par le haut » et non à partir de ses forces vives. Il reste à se demander si c'est un cas spécifique à l'Allemagne, à l'Europe continentale ou, plus généralement, à tous les Etats européens à partir du XVII^e et XVIII^e siècles. Une autre idée forte de votre présentation concernait le poids du militarisme dans l'organisation et les conceptions de la police allemande. Là aussi, on peut se demander si ce n'est pas un trait caractéristique des polices continentales par opposition au modèle anglo-saxon. Nous pourrions alors, peut-être, nous tourner vers M. MAWBY pour qu'il nous présente l'autre pôle de cette bipolarité classique : le pôle britannique.

R. MAWBY

Je crois qu'il faut d'abord noter que la population anglaise et galloise regarde vers l'Europe et a le sentiment qu'il existe des différences importantes entre la police anglaise et galloise et celle du reste de l'Europe. Je voudrais insister aujourd'hui sur le fait que si les systèmes de police sont très différents en Europe, il y a aussi un certain nombre de différences à l'intérieur même des îles britanniques. Il y a une littérature abondante sur le système anglais, mais il faut noter que ce système est très différent en Irlande du Nord, à une extrémité, et dans les îles de la Manche, Jersey et Guernesey, à l'autre extrémité.

En Irlande, par exemple, le modèle de police qui s'est développé fut le modèle original qui fut ensuite exporté dans les colonies : il est devenu le « modèle colonial » britannique et il est cependant très différent du modèle qui s'est développé et établi en Angleterre et au Pays de Galles. Dans les îles de la Manche, au contraire, — parce que nous étions inquiets de leur proximité avec la France —, les Britanniques accordèrent une autonomie considérable à l'organisation des systèmes de police, ceci afin de s'assurer la loyauté de ces îles : l'évolution des systèmes de police dans ces îles comporte donc des variations notables.

Si on observe l'Angleterre et le Pays de Galles depuis le milieu des années 1800 jusqu'au milieu des années 1900 où la police se constitua en entreprise étatique, on découvre deux influences différentes. Comme dans d'autres types de gouvernements, la société plus capitaliste, organisée, urbanisée, a mis en place des moyens d'administration et de contrôle policiers plus formels ; en même temps, les problèmes de la criminalité et, plus particulièrement, du désordre public avec la question du chartisme, conduisirent le gouvernement au constat que les organisations privées de volontaires locaux devenaient insuffisantes pour maintenir l'ordre : de temps à autre, avant le développement de la police publique, des organisations de polices locales telles que les volontaires locaux spéciaux (*special constabulary*), la milice (organisations locales de l'aristocratie) et les « pensionnaires de Chelsea », (anciens militaires à la retraite) pouvaient être sollicités pour contrôler la situation. Mais le problème essentiel était que, dans ces régions où il y avait le plus de conflits, il y avait peu de

gens sur qui le gouvernement pouvait compter pour partager sa « vision » du maintien de l'ordre et maintenir l'ordre en son nom.

Quand la police publique s'est développée, l'une des préoccupations fut de ne pas répéter les mêmes fautes qui semblaient exister sur le continent, et plus particulièrement en France. La police française fut l'objet de nombreux débats, comme si elle posait un problème plus important que celui de la criminalité et des désordres publics ! Ainsi, les préoccupations et discussions depuis la fin du XVIII^e siècle jusqu'à ce que la police publique soit formée tendirent à trouver un moyen terme entre le besoin d'une forme de contrôle et le besoin de préserver les libertés individuelles et la liberté en général.

Dans mon livre sur l'étude comparée de la police ⁽²⁾, j'ai décrit le système de police tel qu'il s'est développé en Angleterre et au Pays de Galles et tel qu'on peut le comparer aux systèmes de police des autres sociétés, en termes de légitimité, de structures et de fonctions. En d'autres termes : « D'où la police tient-elle sa légitimité ? », « Comment est-elle structurée ? » et « Quelles sont les fonctions de la police ? ».

Pour donner des exemples de structures et fonctions, je pourrais décrire un ou deux aspects de la police en Angleterre et au Pays de Galles tels qu'ils apparurent au début du XIX^e siècle.

D'abord en termes de structures : le système français était perçu comme centralisé et militariste. En réaction le système de police qui émergea en Angleterre et au Pays de Galles fut formé de façon à être moins centralisé et moins militariste, ou du moins à paraître moins centralisé et moins militariste.

Par exemple, la police fut organisée au niveau local et les forces de police étaient alors beaucoup plus nombreuses en Angleterre et au Pays de Galles qu'elles ne le sont maintenant. Mais en aucune manière on ne pouvait décrire ces forces de police comme populistes ou contrôlées par les pouvoirs locaux. Il apparaissait plutôt que, à la différence de la France où, je crois – j'espère que les participants français ici présents sont d'accord avec moi – le gouvernement français s'inquiétait de trop de pouvoir local, en Angleterre et au Pays de Galles l'aristocratie locale jouissait d'un pouvoir considérable sur le contrôle de la police.

Ainsi, les juges de paix (*Justices of the Peace*) qui avaient, avant cette époque et depuis le XIV^e siècle, contrôlé les systèmes de police bénévole basés sur les communautés locales, perdirent le contrôle des opérations de police au quotidien. On leur confia le contrôle de l'autorité de police tandis que la police au niveau local dut rendre compte à des commissions locales, elles-mêmes contrôlées par les politiciens locaux et l'aristocratie locale.

Il y a certainement eu des différences bien plus grandes en ce qui concerne l'aspect militaire car la police britannique, excepté en Irlande, n'était pas armée.

Je pense qu'il est important de parler des structures de la police parce que, depuis deux ans environ, surtout dans la perspective de 1992, il y a eu de nombreux débats concernant la question de savoir si l'Angleterre et le Pays de Galles devaient avoir une police centralisée, et, éventuellement, une police armée.

Si on examine maintenant la question des fonctions de la police, la police britannique est peut-être distincte de la police continentale, d'abord parce qu'elle s'est formée au XVIII^e siècle et au XIX^e siècle, et ensuite parce qu'elle était bien plus spécialisé en matière de contrôle de la criminalité (ses attributions n'étaient pas de type administratif).

Il faut noter que c'était le gouvernement central qui maintenait son contrôle en finançant 50 % du budget de la police pour s'assurer que la police locale se spécialise davantage ; bien sûr, les politiciens locaux attendaient de cette participation budgétaire une bonne qualité de travail de la police.

J.-C. MONET

Merci M. MAWBY. Il me semble que vous avez soulevé deux éléments pouvant entrer en compte en tant qu'explications du passage à des formes modernes de police. D'une part, la défaillance ou l'inadéquation des systèmes de police antérieurs face à la croissance de la criminalité ou face à certaines mobilisations collectives comme l'agitation chartiste au début du XIX^e siècle. D'autre part, il apparaît probable que la construction d'un système de police centralisé, comme d'une administration centralisée en général, doit à la mise en place rapide, dès la fin du Moyen-Age, d'une bureaucratie d'Etat qui avait notamment pour but de mettre à l'écart l'aristocratie à travers une alliance entre la monarchie et la bourgeoisie. Or l'Angleterre n'a pas connu exactement ce type de processus.

Plus généralement, je suis frappé par cette diversité des systèmes de police que l'on rencontre au Royaume-Uni. Lorsque l'Angleterre a conquis son empire colonial, elle a mis en place des systèmes de police tout à fait différents de celui qui prévalait chez elle. À l'inverse, en France, nous avons plutôt exporté notre système de police à travers la construction d'une gendarmerie coloniale mais aussi par l'envoi des personnels et l'application des méthodes de la Sûreté nationale française dans les pays africains ou indochinois. Aujourd'hui, à l'image du Royaume-Uni, le seul exemple de diversité que l'on rencontre sur le continent européen est peut-être le cas espagnol avec le développement récent des polices autonomes. Qu'en pense M. MARTIN FERNANDEZ ?

M. MARTIN FERNANDEZ

Une des caractéristiques traditionnelles de la police en Espagne a été sa forte dépendance par rapport aux différents régimes politiques. Systématiquement, durant le XVIII^e et une bonne partie du XIX^e siècle, chaque fois que l'on changeait de régime et que tantôt les « absolutistes » et les

conservateurs tantôt les « progressistes » et les libéraux alternaient au pouvoir, ceci se répercutait au niveau des forces policières.

Ainsi, jusqu'en 1824, un corps comme celui des *Fusileros* (fusiliers), lui-même héritier des anciennes *Hermandades* (confréries), et très lié au régime absolutiste, apparaissait et disparaissait suivant le régime politique du moment. Il en fut de même pour la Milice nationale qui apparaissait et disparaissait selon les régimes politiques en place. On ne peut donc pas parler d'un seul et unique corps policier en Espagne avant 1844, date de création de la *Guardia Civil*. Autrement dit, en Espagne, on ne peut parler de la police que depuis une date relativement récente.

En fait, pour bien distinguer un modèle par rapport à un autre, on pourrait définir la Milice nationale comme étant l'émanation d'un monde urbain, issue d'une organisation municipale et d'un processus de décentralisation. Il est très clair que la Milice nationale représentait de ce fait les tendances politiques libérales et progressistes de l'époque (début XIX^e). A l'opposé, les *Fusileros*, qui étaient déployés dans toute l'Espagne avec des effectifs très variables suivant les régions, incarnaient, eux, le pouvoir absolutiste. Avec la création de la *Guardia Civil*, l'année 1844 apparaît donc comme une rupture, avec la première tentative d'homogénéisation de l'organisation policière, représentée jusque là par les *Fusileros* et par la Milice nationale qui vont disparaître l'un après l'autre.

Pratiquement à la même époque en Espagne se produit le phénomène de l'émergence des polices locales, des polices des municipalités. Les municipalités, qui auparavant contrôlaient déjà plus ou moins la Milice nationale et qui devaient la payer, se retrouvent face au vide laissé par sa disparition. C'est ainsi que vont se créer de nombreuses polices locales sur tout le territoire national. Celle de Barcelone, par exemple, est créée en 1843. Peu de temps après se constituera l'embryon de ce que sera la police actuelle.

Il faut considérer que nous sommes là dans un processus de forte centralisation de l'Etat, mais cette centralisation aura beaucoup de mal à se développer dans certains anciens royaumes comme la Catalogne ou le Pays Basque. On ne peut pas encore parler de polices autonomes, en tant que telles, dans ces Communautés, mais on sent déjà s'exprimer dans la dynamique sociale la nécessité d'une police spécifiquement adaptée à son contexte social. La *Guardia Civil*, de son côté, a, elle au contraire pour caractéristique principale, une très faible connaissance des populations et des régions au sein desquelles elle est implantée. Si elle peut apparaître comme un puissant agent d'unification au service des autorités centrales par sa dissémination sur l'ensemble du territoire espagnol, la *Guardia Civil* se caractérise en revanche par une mauvaise intégration au sein de la population.

Ce rappel sommaire des origines du système policier espagnol aide à éclaircir la situation actuelle. Sous Franco, il existe deux corps policiers dépendant de l'Etat central. Le premier, formé de policiers en tenue,

assure les tâches de surveillance et d'ordre public, tandis que le second, le Corps Général de Police, agit comme police secrète avec des agents en civil. Par ailleurs, nous avons un troisième corps étatique : *la Guardia Civil*. Quant aux polices locales, elles dépendent des municipalités mais avec des fonctions très limitées et en étant subordonnées aux corps précédents.

Une caractéristique importante de l'ensemble de ces corps policiers, y compris les corps municipaux, était le haut degré de militarisation du recrutement et de l'organisation, ce qui était aussi souvent le cas ailleurs en Europe, mais qui, en Espagne, s'accompagnait d'une forte connotation politique. Tous ces corps étaient en effet par là intimement liés au régime en place et, par voie de conséquence, connaissaient une situation de fort isolement par rapport à l'environnement social.

Avec les nombreux changements qui se sont produits depuis l'apparition du nouveau régime et l'approbation de la Constitution de 1978, la police a connu un certain nombre de changements qui vont remettre sérieusement en cause son identité. Pour la première fois néanmoins, face à un changement de régime, il n'y a pas changement des corps de police. Comme dans le reste de l'appareil administratif espagnol, il y a de ce point de vue continuité et non rupture. Par contre, dans d'autres domaines, notamment en ce qui concerne ses missions et son mode de fonctionnement, les choses se modifient profondément. De ce fait, la police est entrée en crise.

La Constitution espagnole établit trois niveaux de police : le niveau local, le niveau des Communautés autonomes et le niveau étatique. Ces trois niveaux de police ne sont pas décrits dans la Constitution, leurs modalités de développement étant organisées par des lois postérieures. Il semble évident que le législateur a cherché à réorganiser un appareil policier chaotique mais sans que les corps ne soient en mesure d'assumer leurs véritables fonctions du fait de leur multiplication.

Avec les lois postérieures qui organisèrent le système policier espagnol, certains moyens utilisés habituellement par la police disparaissent. Par exemple, le fait que les aveux des accusés ont perdu toute valeur probante en justice a entraîné un changement radical dans les modes d'action des corps policiers. Le souci des policiers d'obtenir des aveux n'a ainsi plus de raison d'être, alors qu'auparavant c'était là leur préoccupation principale. D'un autre côté, la loi sur les vagabonds a supprimé la possibilité de détenir des personnes d'aspect plus ou moins suspect. De ce fait, la population que la police doit protéger et celle qu'elle doit combattre ont tendance à se confondre.

Postérieurement, l'actuel Corps national de police a été créé à partir de la fusion de deux corps antérieurs : le Corps général et la Police armée et de la circulation (*Policia armada*). Toutefois, cela ne s'est pas fait sans provoquer certaines frictions au sein des nouvelles structures ainsi créées.

Enfin, certaines Communautés autonomes, s'engouffrant dans la voie ouverte par la Constitution, ont créé leurs propres forces de police. Il s'agit concrètement de la Navarre, de la Catalogne et du Pays Basque, qui ont tenté néanmoins d'assurer une certaine continuité entre les nouvelles polices autonomes et les corps qui existaient précédemment.

J.-C. MONET

Je vous remercie. Comme vous venez de le montrer, la création tardive d'une police espagnole ajoute peut-être un autre élément d'explication au développement des formes modernes de police : non pas seulement une réponse à l'échec des milices et autres systèmes bénévoles, mais également une volonté de plus en plus marquée des responsables militaires de retirer l'armée des tâches de police notamment au moment des grandes mobilisations ouvrières.

Je remarque également que le cas espagnol illustre le fait qu'un Etat dit centralisé a le plus grand mal à régler le problème des polices locales. Il est tout de même frappant de constater que les polices municipales comme celles de Barcelone se développent au moment même où l'on crée la Garde civile comme corps homogénéisant la police sur le territoire. La France a connu le même problème qui se pose encore d'une certaine façon aujourd'hui. Que ce soit pour des raisons budgétaires, pour ménager les susceptibilités locales, ou pour toutes autres raisons, les polices dans les villes de province n'intéressent pas le pouvoir central : c'est très clair sous l'Ancien régime en France et encore sous la III^e République qui mettra beaucoup de temps à étatiser les polices municipales. Cela nous renvoie à une sorte de tension entre centralisation et décentralisation, l'une limitant l'autre de telle sorte que l'on assiste à un enchevêtrement de structures qui pose des problèmes de coordination pratiquement insurmontables. On est en présence de ce que BAYLEY appelle des systèmes de police à très faible intégration contrairement au « modèle » anglais où un policeman situé dans un ressort, est le seul à faire la police dans ce ressort. Mais cette distinction est-elle pertinente pour spécifier d'autres systèmes ?

Je profite de cette interrogation pour passer la parole à notre invité italien.

S. PALIDDA

Je ne dirais peut-être rien d'original en indiquant que s'il y a à rechercher l'origine des différences entre polices, il faut s'interroger sur l'adaptation mutuelle de l'Etat et de la société dans chaque pays. En effet, le processus de formation de l'Etat, donc d'organisation du système de contrôle de l'ordre public, de contrôle social ou d'organisation de la discipline sociale, correspond à l'adaptation aux sociétés locales de ce qui était le modèle dominant de l'Etat.

On a toujours dit que l'Italie a plus ou moins copié le modèle français ; mais, en réalité, il y a eu plusieurs influences diverses. Par exemple, en ce

qui concerne les forces armées italiennes, l'influence prussienne a été parfois plus importante que l'influence française. Pour d'autres aspects, les libéraux conservateurs italiens ont été influencés par l'exemple anglais. En ce qui concerne l'histoire, mais aussi la situation actuelle de la police en Italie, il faut remarquer que, en dehors de quelques ouvrages à caractère juridique, la recherche est presque inexistante. Cela dit, sur le cas italien, je propose trois remarques principales.

La première est que l'affirmation de l'Etat national en Italie (en 1861) est en quelque sorte la négation des attentes des guerres d'indépendance et des révoltes sociales qui s'y confondaient ou s'y superposaient. En réalité, l'affirmation de l'Etat se fait par la force brutale. Cela parce que cet Etat naît du compromis entre les composantes les plus réactionnaires des petits Etats italiens d'avant l'Unité, en particulier de la classe dominante du Nord et des classes dominantes du Sud. Ce compromis assure un développement du Nord grâce au maintien d'un système quasi féodal au Sud et en général, la négation de tout progrès social. Pour imposer un tel Etat sur des sociétés locales très différentes l'une de l'autre, voire sur une réalité nationale très segmentée et hétérogène, il y a tout d'abord recours à un déploiement des trois quarts de l'armée de terre dans une véritable guerre répressive qui dure plus de six ans et se prolonge sous forme de vastes opérations de répression du banditisme, de répression des insoumis, des déserteurs, et de répression des émeutes qui explosent continuellement. A noter, entre autres choses, que le phénomène des insoumis et des déserteurs est encore très important au moment de la Première guerre mondiale : les tribunaux militaires vont instruire jusqu'à 1 100 000 procès contre insoumis et déserteurs.

Voilà donc le résultat de l'affirmation d'un Etat en opposition à la formation de la nation et cela explique aussi l'importance accordée à la police militaire : cet Etat s'affirme d'abord par le déploiement massif et continu de l'armée parce que ni la monarchie, ni les classes dominantes locales, ni la classe dominante du Nord ne sont favorables à la formation de la nation.

L'idée même de nation armée hante ces classes dominantes et c'est donc toujours en opposition à cela que l'on conçoit l'organisation des forces armées des polices et, en particulier, le refus de former une véritable Garde nationale. De là vient la continuité de l'enfermement des carabiniers dans un esprit de corps avec des tâches qui les lient « à jamais », de façon féodale, à la famille royale. Premier corps de l'armée de terre, les carabiniers ont comme tâche principale la défense du roi et de sa famille comme « des biens inséparables de la patrie ». Ce sont les carabiniers et non pas la police qui seront de plus en plus identifiés comme une sorte d'incarnation précise de l'Etat. Mais, plus précisément, les carabiniers et les forces armées sont la force principale sur laquelle s'appuient la monarchie et les conservateurs contre les libéraux démocratiques et en général contre l'accroissement du pouvoir des partis. Pour sa part, la

police est directement rattachée au gouvernement et sert notamment à gagner les élections.

Ma deuxième remarque est que l'Etat italien naît avec plusieurs polices en situation de concurrence et de conflit et qui sont en réalité très faibles parce que, comme je disais auparavant, le maintien de l'ordre public continue à être attribué à l'armée de terre. Les carabiniers s'occupent essentiellement d'incarner l'Etat, perçoivent les impôts, organisent la conscription, bref représentent la « loi », dans les campagnes en particulier, mais ensuite aussi en ville. Or, les tâches dont s'occupent les carabiniers sont en partie les mêmes que celles dont s'occupent la police et la Garde des finances. Il s'agit là encore de deux corps militaires mais qui n'ont jamais fait partie des forces armées bien que leurs commandants et leur formation soient issus des forces armées.

Jusqu'à l'arrivée des socialistes au pouvoir (au début du siècle avec GIOLITTI puis NITTI) la Police nationale demeure un corps assez limité et a essentiellement une fonction de police politique. C'est peut-être pour cette raison et grâce au soutien des socialistes que ce corps, contrairement aux carabiniers, a bénéficié de la mise en place d'une école de police scientifique. Celle-ci était inspirée des recherches de Lombroso dont la criminologie liée à la phrénologie donnera des résultats affreux. La situation était donc celle d'une concurrence entre plusieurs polices, liées à différents pôles du pouvoir. C'est avec les socialistes au gouvernement qu'on cherche à développer le poids de la police et à abolir le recours aux forces armées pour le maintien de l'ordre public. Toutefois, les grandes réformes pensées par GIOLITTI et NITTI se réduisirent à peu de choses et surtout ne changèrent pas le carcan réactionnaire qui imprégnait l'appareil de l'Etat et en particulier les polices.

Ma troisième remarque concerne le rôle de l'Etat. S'il est vrai qu'il y a un processus d'affirmation d'un Etat centralisateur, en réalité, cet Etat n'a pas le monopole de la violence. A l'échelle locale, et notamment dans le Sud, le contrôle social et même la répression sont souvent confiés à des forces privées ; c'est notamment le cas de la mafia, qui, du fait même de la persistance des fiefs des grands propriétaires terriens, gère à la fois le contrôle social, l'organisation du travail, les échanges commerciaux, et toutes les fonctions de médiation du pouvoir, voire de *power-broker*. Il y a donc une situation où les *power-brokers* gèrent les sociétés locales ou des segments de la société locale dans le Sud en particulier, mais aussi dans certaines régions dites arriérées du Centre, dans un rapport de complicité, de compromis ou de concurrence et de conflit avec les forces de police de l'Etat. Cela veut dire qu'en Italie l'affirmation du système de contrôle policier par l'Etat central est en réalité très modulée et en quelque sorte hybride. C'est pourquoi je dirais qu'il n'y a pas un modèle italien de police ; je dirais plutôt qu'il y a une modulation continue de ce qui est le système policier qui s'impose en Italie.

Le changement dû à la période fasciste consiste dans le fait qu'il y a affirmation d'un Etat fascisé effectivement souverain. MUSSOLINI peut

réaliser cette entreprise parce qu'il peut s'appuyer sur les éléments d'autoritarisme fort présents dans le régime précédent et sur l'entente avec les nombreux réactionnaires qui existaient au sein de l'appareil bureaucratique de l'Etat et en particulier parmi les préfets. C'est en s'appuyant sur ceux-ci que MUSSOLINI se débarrasse des fascistes qui gênent sa démarche. MUSSOLINI dissout les deux corps de police qui avaient été créés par le gouvernement socialiste de NITTI parce que ces corps n'avaient pas toujours été complaisants avec les fascistes et parfois les avaient même parfois réprimés durement. A leur place, il crée la milice et c'est à des leaders fascistes qu'il confie nombre de postes-clés dans la hiérarchie de la police et en général de l'Etat (c'est notamment le cas de E. DE BONO l'un des chefs fascistes qui est nommé directeur de la police). Comme le remarque l'historien R. FRIED⁽³⁾, un premier groupe de fascistes est nommé au grade de préfet en 1923, et, en 1935, les préfets sont pour moitié d'anciens dirigeants d'organisations fascistes.

Cela dit, malgré les diverses mesures de changement adoptées avant et pendant le fascisme, il y a une continuité substantielle de l'Etat et donc des carabiniers, de la police et de la Garde des finances. En réalité, j'y reviendrai, la première véritable réforme de la police ne s'est faite qu'en 1981.

Avec le passage à la République, la principale source de légitimation des carabiniers vient à manquer : la monarchie. La nouvelle source de légitimation réside dans l'OTAN. En réalité, cela crée une situation de forte autonomisation des carabiniers. En revanche, la police est directement rattachée au gouvernement, voire à la Démocratie chrétienne (DC), qui, après la dissolution de la coalition qui avait géré le passage à la République, s'impose comme parti-Etat. SCELBA, ministre de l'Intérieur et homme fort de la DC après la libération et tout au long des années 1950, renforce considérablement la police pour en faire la force principale sur laquelle s'appuie le gouvernement pour imposer le contrôle social nécessaire à son projet de reconstruction et de développement économique du pays. La police devient alors la force principale de maintien de l'ordre public par des interventions souvent assez brutales ; en même temps elle est, comme tout l'appareil militaire de l'Etat, fortement marquée par l'anticommunisme absolu, ce qui favorise l'influence réactionnaire (tous les anciens résistants qui avaient été intégrés dans la police sont expulsés). Ce rôle principal dévolu à la police n'empêche pas que dans le Sud et notamment en Sicile, le régime policier de SCELBA s'appuie aussi sur le compromis ou la coexistence avec la mafia qui se charge d'une « répression sélective » en assassinant des dizaines de dirigeants des luttes ouvrières et populaires.

Parallèlement, on ne peut pas dire que le gouvernement ait le contrôle des carabiniers et, en général, des forces armées ; celles-ci demeurent des forces autonomes qui peuvent trouver des soutiens auprès de certains courants du gouvernement ou auprès des alliés de l'OTAN. A partir de là, l'influence des liens qui s'instaurent entre les forces de police italiennes et

les Etats-Unis est assez importante non seulement sur les services secrets, mais aussi sur les Carabiniers et par la suite, plus récemment, sur une partie de la police et même sur une partie de la magistrature. C'est à cette influence américaine qu'on doit la « culture » techniciste et managériale de la modernisation, de l'informatisation, etc. ; l'influence américaine et également allemande (à l'époque du terrorisme – années 1970-80) a une importance certaine sur les cadres des forces italiennes de police et entraînera des coopérations souvent incontrôlées.

Pour conclure, on peut dire que nous retrouvons toujours en Italie cette ambiguïté qui réside dans le passage des normes à la règle, de la norme officielle établie par l'Etat de droit aux règles informelles adoptées par les classes dominantes et d'autres acteurs sociaux. En réalité, la légitimation provient du rattachement de telle force de police, de tel commandant local de la police à telle autorité locale ou nationale. Elle provient également du respect, non pas toujours des normes, mais plutôt des règles informelles communément reconnues par la société locale.

L'héritage des polices italiennes est particulièrement lourd. Les forces de police ont toujours eu une image négative aux yeux de la population et des démocrates. Il est donc assez intéressant de comprendre pourquoi et comment cette image est en train de changer aujourd'hui.

J.-C. MONET

Merci. Je crois que vous avez soulevé une question tout à fait intéressante dans le cadre de ce débat : celle des influences, des circulations et des emprunts en soulignant le rôle de l'influence française mais aussi autrichienne ou prussienne sur la constitution des formes de police en Italie. Le jeu des contacts a contribué à façonner de nombreux systèmes policiers. Au milieu du XVIII^e siècle, toute l'Europe du despotisme éclairé vient chercher des leçons en matière d'organisation policière à Paris, que ce soit le Roi de Prusse, CATHERINE de Russie à laquelle DIDEROT écrit un mémoire sur la police à Paris, ou MARIE-THÉRÈSE d'Autriche. Un siècle plus tard, dans les années 1850, c'est au contraire à Londres que l'on va chercher des exemples. NAPOLEON III, qui a d'ailleurs servi quelques temps dans le *special constabulary* alors qu'il était en exil en Grande-Bretagne, envoie une mission d'étude pour étudier l'ilotage à Londres en prévision de l'Exposition universelle qui va se tenir quelques temps après à Paris. Mais ce sont également les prussiens qui vont prendre des leçons en Angleterre. L'effet n'est sans doute pas négligeable puisqu'il accompagne une mutation de la philosophie policière : le passage d'une conception globalement répressive (ou réactive) de l'action policière telle qu'elle existe encore au XVIII^e siècle à une conception préventive (ou pro-active) défendue par les fondateurs de la nouvelle police anglaise.

A la suite de l'intervention de M. PALIDDA, j'ajouterais également une idée un peu speculative. Il me semble, en effet, qu'une police faible a toujours vocation à être une police politique plus qu'une police d'ordre

public et je crois que cela transparaît dans l'exemple français, notamment de la première moitié du XIX^e siècle : la police de la Restauration. En fait, il faudrait parler d'une pluralité de polices car il y a une multitude de polices, on en compte cinq ou six rien qu'à Paris. Chaque prince de sang a pratiquement sa police. Toutes ces polices sont des polices qui font, dit-on, « dans la politique ».

A. PIZZORNO

Mais en quoi peut-on dire qu'elles étaient faibles ?

J.-C. MONET

Elles étaient faibles numériquement d'abord. Les premiers gardiens de la paix ont été créés en 1829 et ils n'étaient que cent. Ensuite, même si elles pouvaient compter sur des réseaux d'informations et de correspondants, elles ne constituaient pas des organisations structurées à proprement dit.

A. PIZZORNO

Il y a là une observation très intéressante mais qui pourrait se rapporter à d'autres choses. Par exemple, plus les syndicats sont faibles plus ils sont politisés. Y-a-t-il alors une explication spécifique dans le cas de la police ?

J.-C. MONET

Je crois comprendre que dans le cas français du XIX^e siècle, la police d'ordre public – j'allais dire la possibilité de ne pas faire appel à l'armée – apparaît vers les années 1890 quand le Préfet LÉPINE modernise la Préfecture de police, précisément pour éviter le recours à l'armée. C'est à ce moment là que se constitue une police véritablement institutionnalisée...

A. PIZZORNO

... qui dans les tâches de maintien de l'ordre, se substitue à l'armée.

J.-C. MONET

Exactement. Le fait de ne pas pouvoir affronter les manifestants dans la rue sans faire appel à l'armée, avec tout ce que cela implique, alimentait une espèce de hantise et créait une bousculade de renseignements. Je crois que c'est pour cette raison qu'au cours de la plus grande partie du XIX^e siècle, la police a été, à Paris, essentiellement une police chargée de rechercher des renseignements politiques.

La grande période de la police politique en France va jusqu'en 1870. Par la suite, on a eu un processus de routinisation, de bureaucratisation qui s'est mis en place, et la recherche de renseignements est devenue un travail de journalistes ou de bureaucrates. En revanche, la police d'ordre

public est devenue de plus en plus puissante avec la création successive des brigades spéciales de la Préfecture de Police, des gendarmes mobiles en 1921, des Compagnies républicaines de sécurité à la fin de la Deuxième guerre mondiale. Il y a eu, en quelque sorte, un mouvement de bascule entre ces deux dimensions de l'activité policière.

Dernier point à propos du fascisme qu'évoquait S. PALIDDA. Je suis frappé par le fait que, dès que l'on est en présence de formes d'Etat autoritaires, voire totalitaires, on assiste à une prolifération des polices. L'exemple achevé étant peut-être le cas hitlérien avec tout cet univers de polices multiples qui se concurrençaient et s'entre-déchiraient. Comme le disait un homme politique à l'époque de la Restauration : plus on multiplie les polices, plus il est nécessaire d'avoir une police pour contrôler les autres polices. Voilà d'ailleurs qui facilite ma transition. Qu'en est-il en effet des caractéristiques de la police grecque dans une société plusieurs fois troublée par des périodes autoritaires ?

J. CATSIAPIS

Je crois que la Grèce est un cas à part. Je sais que chaque intervenant a dit que son pays était un cas à part : la RFA est un Etat artificiel, l'Angleterre est différente des Etats du continent. Mais je crois que la Grèce est vraiment un Etat à part dans la mesure où l'on peut dire qu'il n'y a pas d'Etat hellénique. En effet la Grèce ne possède pas de véritables structures étatiques.

Mais avant de préciser les caractéristiques essentielles de la police hellénique je voudrais rappeler à grands traits l'évolution de l'histoire de la Grèce. Le territoire, aujourd'hui constitué par la République grecque a été, pendant près de quatre siècles, sous la domination de l'Empire ottoman, de la Turquie, c'est-à-dire de 1453, date de la prise de Constantinople à 1821, année au cours de laquelle les Grecs commencent leur guerre d'indépendance. Pendant toute cette période, la Grèce a connu les mêmes structures que les Etats arabes ou les pays des Balkans, eux aussi soumis au joug ottoman. Ce qui signifie que la Grèce s'est trouvée privée d'une administration de type européen.

Le royaume de Grèce qui obtient son indépendance en 1829 se limite alors à Athènes et à la région de l'Attique. A la faveur de différentes guerres, la Grèce s'agrandit au XIX^e siècle de Corfou et des autres îles de l'Eptanèse ainsi que de la Crète, et au XX^e siècle, de la Thrace et du Dodécanèse. L'armée est ainsi la seule force organisée du pays. Celle-ci a non seulement participé à la libération du territoire national, elle a aussi joué un rôle important dans la vie politique intérieure : en 150 ans il y a eu des dizaines de coups d'Etat dont le dernier a eu lieu en 1967.

Tout ceci explique que la Grèce, engagée dans des guerres extérieures et dans des querelles intestines, n'a pas su mettre en place toutes les structures d'un Etat. Tout à l'heure quelqu'un disait justement qu'il y a un parallélisme entre le développement de l'Etat et le développement de la

police. En Grèce, l'Etat se trouve encore à un stade embryonnaire et l'administration très pléthorique est peuplée de fonctionnaires recrutés selon le principe du clientélisme, et qui changent à l'arrivée de chaque gouvernement. La police grecque est, elle aussi, marquée par le phénomène du clientélisme, et se trouve donc ainsi frappée d'une certaine inefficacité.

Pendant longtemps la police grecque a été constituée de deux corps : la Police urbaine créée en 1822 et la Gendarmerie constituée en 1833 sur le modèle français. La Police urbaine concernait uniquement quatre villes : Athènes, le Pirée, Corfou et Patras ; toutes les autres communes, villes et villages relevaient de la Gendarmerie. Ces deux corps de sécurité étaient nettement séparés. C'est ainsi qu'il était impossible à la Police urbaine de se lancer à la poursuite de délinquants au delà des limites précises des quatre villes que je viens de mentionner.

En 1984, il a été décidé de fusionner ces deux corps de sécurité pour former une police unique dénommée « EL. AS » qui relève du ministère de l'Ordre public, distinct en Grèce du ministère de l'Intérieur. La création de cette police unique a entraîné un certain mécontentement au sein des personnels de l'ancienne police urbaine, qui, depuis 1984, peuvent être affectés sur l'ensemble du territoire national et donc loin des grandes villes.

La police grecque est par ailleurs très centralisée. Sur un plan général, il n'y a pas encore en Grèce, de véritable décentralisation administrative. Comme on dit en Grèce, il n'y a qu'un seul degré de décentralisation : celui de la commune. Et les maires ne disposent pas d'un véritable pouvoir de police.

La politisation est une autre caractéristique de la police hellénique. D'une part, il existe un phénomène de clientélisme : ce sont les amis politiques du gouvernement en place qui sont nommés à tous les échelons de la hiérarchie policière. C'est ainsi que de 1967 à 1974 la dictature militaire a noyauté la police. Puis ce fut le tour du parti de droite, la Nouvelle Démocratie de 1974 à 1981. Le parti socialiste, PASOK, qui gouverne de 1981 à 1989 a pratiqué lui aussi la politique du *spoil system* en investissant tous les corps de l'Etat, et donc les services de police. Depuis 1990, la Nouvelle Démocratie, à nouveau au pouvoir, s'efforce de retrouver le contrôle qui a été le sien sur la police. D'autre part, la politisation de la police grecque tient en ce qu'une des principales missions de celle-ci est constituée par le recueil du renseignement politique. Pendant longtemps les policiers ont exercé un contrôle étroit sur la population, surtout dans les campagnes et en particulier pendant les périodes électorales.

Comme on l'a dit tout à l'heure lorsque la police a une faible efficacité, elle a souvent un rôle politique. De fait, la police grecque est peu efficace et très politisée. La relative inefficacité de la police, qui s'explique par des raisons de formation, d'organisation et de moyens n'a toutefois pas de conséquences trop graves pour le pays. La délinquance, en effet, est assez

faible en Grèce où il y a une société traditionnelle soumise largement à l'influence de la famille, de l'Eglise et de l'armée. Selon les statistiques d'Interpol pour 1990, publiées hier dans un journal grec, il n'y aurait en Grèce que 2 meurtres pour 100 000 habitants contre 6,40 en Italie et seulement 475 vols simples contre 2 796 dans ce même pays. Par ailleurs, certaines formes de délinquance sont peu connues en Grèce : en particulier celles relatives au chèque dans la mesure où ce mode de paiement y est très peu répandu.

Mais aujourd'hui la police grecque est désarmée face à de nouveaux types de délinquances : la drogue et le terrorisme.

S'agissant du terrorisme, il faut observer que la police grecque n'a pas été en mesure d'arrêter, en seize ans, un seul membre de l'organisation dite du « 17 novembre », responsable de plusieurs dizaines de meurtres et d'attentats, alors qu'en France, en RFA et en Italie le problème du terrorisme est maîtrisé ou en voie d'être maîtrisé.

Plus récemment, la police grecque a été confrontée au problème des réfugiés albanais et turcs. C'est pourquoi si la Grèce n'est pas partie aux accords de Schengen, elle souhaite avoir le statut d'observateur à ces accords. Le gouvernement hellénique veut, en effet, doter sa police de moyens importants, en particulier informatiques, avant d'envisager d'adhérer à un système européen de contrôle des frontières. La Grèce craint aussi un afflux de réfugiés avec l'évolution de la situation en Yougoslavie.

J'ajouterais quelques mots sur deux polices spécialisées : la police militaire et la police portuaire.

La police militaire a joué un rôle important pendant la dictature des colonels de 1967 à 1974 et notamment au cours des événements de l'Ecole Polytechnique du 17 novembre 1973⁽⁴⁾. Quant à la police portuaire, elle a toujours une place importante en Grèce compte tenu de la façade maritime de ce pays. C'est ainsi qu'il a été possible en 1962, pendant la crise de Cuba, de savoir que les bateaux soviétiques qui se dirigeaient vers ce pays ont fait brutalement demi-tour, grâce aux renseignements fournis par les équipages de bateaux grecs à leurs ports d'attache ! Mais si la police des ports a une certaine efficacité dans le domaine du renseignement politique, elle a récemment connu de graves difficultés face aux actes de terrorisme qui ont concerné, en juillet 1988, le bateau grec *City of Poros*. Dans cette affaire, la police du port du Pirée dont la compétence chevauchait celle de l'*« EL. AS »* s'est distinguée en désignant comme criminels deux jeunes touristes français, eux-mêmes innocentes victimes des actes de terrorisme commis à bord du *City of Poros*.

La multiplication des actes de terrorisme, ces dernières années, qui a eu des conséquences négatives sur le tourisme, principale source de richesse pour la Grèce, a conduit les autorités helléniques à lutter de façon plus déterminée contre les auteurs d'actes de violence. L'actuel Premier

ministre M. MITSOTAKIS, dont le gendre a été assassiné en 1989 par le « 17 novembre », considère la lutte contre le terrorisme comme une des priorités de son gouvernement. Mais ses efforts se heurtent à de nombreuses difficultés. Toute amélioration des services de police suppose une refonte de l'Etat. Mais ceci est un tout autre problème.

J.-C. MONET

Merci beaucoup de cette présentation tout à fait vivante d'une histoire que nous ignorons malheureusement trop et sur laquelle il y a peu de sources disponibles. Votre dernière remarque est très intéressante parce qu'elle débouche sur un paradoxe : si un certain « sous-développement » de l'Etat rend difficile la réforme des corps policiers, on se demande également, en France notamment, si un certain « sur-développement » de l'Etat ne bloque pas aussi les réformes... Quoiqu'il en soit, parvenu à ce stade de notre tour de table, je pense que nous pourrions donner la parole à M. PIZZORNO, pour qu'il nous livre ses observations sur ce qui vient d'être dit.

A. PIZZORNO

Pour ma part, je parlerais de choses qui ont été évoquées dans les interventions précédentes mais également de questions qui sont restées un peu absentes.

Je commencerais par le problème qu'on a appelé ici de la légitimation et que j'appellerais plutôt – parce que la légitimation est un mot un peu fort – le problème du consensus ou de la sympathie. Il me paraît important parce qu'il donne lieu à des alternatives que l'on peut classer d'une façon assez précise.

Avant tout, le problème même de la légitimation est un problème qui émerge à un certain moment. Il se pose lorsqu'il y a un écart entre le but de la police et les opinions ou les positions de la population. Or, je suis frappé par une alternative très précise entre deux techniques de consensus qu'on pourrait appeler « technique de proximité » et « technique d'exemplarité ».

La première est typiquement illustrée par le cas du Japon dont on n'a pas parlé ici. BAYLEY a montré comment la proximité (le policier d'arrondissement ou le policier de petit quartier) était vraiment la façon typiquement japonaise de réaliser cette forme de consensus⁽⁵⁾. Mais évidemment, il y a quelque chose de cette pratique en Angleterre et aux Etats-Unis. En revanche, d'après ce que nous pouvons savoir pour le moment, cette technique a été refusée par la police allemande : celle-ci semble plutôt fonder le consensus sur le fait de remplir ses tâches d'une façon exemplaire plutôt que de nouer des relations avec la population.

Je ne sais pas si cela est parfaitement exact, mais supposons pour le moment qu'il existe ces deux types : une police qui tâche de conquérir le

consensus de la population par efficience, observance du devoir, par une réalisation parfaite de la fonction officielle qui lui est donnée, et de l'autre côté, une police qui tâche de réaliser un rapport direct avec la population, de récupérer par une technique de proximité ce que l'organisation nationale de la police a perdu par rapport aux sociétés traditionnelles, qui étaient policiées d'en bas à travers un contrôle social spontané, autonome ou local.

Par rapport à ces deux types idéaux, il existe une troisième technique de consensus, présente un peu partout, c'est celle de la négociation. La négociation n'est pas exceptionnelle, elle fait partie des activités quotidiennes de la police dans ses rapports avec chacun des citoyens. On sait depuis les études de l'interactionnisme symbolique ou de l'ethnométhodologie que toute définition de situation est négociée. Mais ce que j'entends ici par négociation, c'est toute chose qui a à voir avec ce que l'on appelle des forces sociales, c'est-à-dire moins avec la population qu'avec ses représentants. C'est une pratique développée en Angleterre mais on la retrouve également en Allemagne ou en Italie.

En fin de compte, il y aurait donc trois modèles : *l'exemplarité*, où la police se présente comme Etat ; la *proximité*, où la police se présente comme société et la *négociation*, où la police se pose comme intermédiaire entre les autres représentants de la société. Voilà des catégories que l'on peut dégager et qui peuvent être utiles dans la perspective d'analyses comparées.

Une deuxième série de problèmes qui a été évoquée ici concerne les fonctions de la police. Les distinctions entre *vigilancia* et *seguridad* en Espagne, tâches de police judiciaire et activités de maintien de l'ordre en France, etc., recourent une dichotomie très précise et, là aussi, il serait intéressant de disposer d'un tableau comparatif pour voir exactement à quel point les deux types de fonction sont plus ou moins liés (Espagne, Italie) ou détachés (Angleterre) et pour savoir à quel moment la différenciation émerge. C'est une question importante pour saisir les raisons et les modalités de la spécialisation des fonctions de la police dans les différents pays européens qui ont été mentionnés ici. De ce point de vue, je voudrais dire un mot du rapport entre l'armée et la police.

Presque partout, dans les pays européens, l'ordre public a été, pendant une certaine période, dans les mains de l'armée. Presque partout, également, il est passé dans les mains de la police. Pour comprendre ce passage, il faut sans doute raisonner en termes de frontières ou de confins. Un des processus sociaux les plus importants auquel a participé la police au cours du XIX^e siècle, a été de séparer les classes laborieuses des classes dangereuses pour reprendre le titre du célèbre livre de CHEVALIER⁽⁶⁾. En d'autres termes, il y a eu une entreprise de l'Etat tendant à diviser quelque chose qui était encore uni au XVIII^e – les classes laborieuses et les classes dangereuses – en intégrant les premières et en marginalisant les secondes. Il s'agissait d'une opération de construction de frontières. C'est à ce

moment là qu'apparaît une modification du rapport entre armée et police parce que les classes dangereuses deviennent les ennemis principaux. Il y a alors une grande alliance de classes qui passe au-delà des positions politiques, des partis et des idéologies face à une perception commune de la menace. Cette situation coïncide exactement avec la naissance réelle des polices au sens moderne. Au cours de la première moitié du XIX^e, la distinction des ennemis, intérieurs et extérieurs, pousse à la spécialisation des tâches : la police pour l'intérieur et l'armée pour l'extérieur. A ce propos, j'aime citer un article remarquable d'Alan SILVER sur la formation de la police anglaise au début du XIX^e⁽⁷⁾ dans lequel le sociologue américain montre très bien comment la police anglaise est née de la volonté des classes dominantes urbaines contre celle des classes aristocratiques et rurales qui contrôlaient déjà la campagne et n'avaient pas besoin d'une police spécialisée précisément parce qu'elles ne connaissaient pas le problème des classes dangereuses. Celui-ci émerge dans les villes, c'est-à-dire là où apparaît la nouvelle classe ouvrière qui doit être détachée de ce qui est perçu comme des classes dangereuses. Les débats parlementaires anglais de 1815-1820 révèlent de véritables petites théories marxistes avant MARX en soulignant que les capitalistes ne veulent pas faire la police en propre (comme le faisaient les aristocrates à la campagne), mais que c'est à l'Etat que revient cette charge. Les propriétaires d'usine ne doivent pas apparaître comme « policiers » en face de leurs ouvriers.

En troisième lieu, je pense que par rapport à notre discussion, il y aurait intérêt à approfondir le problème des contraintes de la police, c'est-à-dire des contraintes à l'intérieur desquelles la police doit agir. Contraintes qui, là aussi, naissent au moment de la spécialisation, c'est-à-dire au moment où la police s'autonomise et devient une forme indirecte d'action de l'Etat.

Les contraintes sont souvent produites d'en haut pour éviter une trop large autonomie de la police. La multiplication des corps de police en est un exemple dans la mesure où leur concurrence les affaiblit par rapport au commandement politique.

De même, le rapport central-local dont tout le monde a parlé ici, montre l'existence d'un équilibre instable entre centralisation et décentralisation. Cette tension mériterait réflexion pour savoir un peu mieux quelles sont les conditions dans lesquelles la centralisation est demandée et quelles sont, au contraire, les conditions dans lesquelles la décentralisation est demandée. On peut se demander si l'option décentralisatrice n'est pas une réponse à un déficit de consensus dans la mesure où tout ce qui relève des techniques de proximité apparaît comme des formes d'auto-légitimation de la police lorsque la légitimation d'en haut, la légitimation politique véritable, devient trop faible.

Enfin, pour conclure, j'évoquerai une chose dont on n'a pas parlé du tout et sur laquelle il est sans doute difficile d'avoir des données. Il s'agit du problème relatif au savoir de la police : comment la police connaît-elle ? Quelles sont ses théories ? Comment organise-t-elle son savoir opération-

nel (à l'aide duquel elle se guide dans l'action) et son savoir communicationnel (par lequel elle communique aux autres quelque chose sur elle-même, sur la société, sur le crime, etc.) ?

Il me semble qu'il serait ainsi très intéressant de pouvoir traiter la police comme un auteur — comme un auteur philosophique ou scientifique — afin de dégager les théories qui la font agir et qui la font communiquer d'une façon ou d'une autre avec le reste de la société. Comment la police voit-elle les populations ? Les étrangers et ceux qui ne le sont pas, les normaux et les anormaux, ou encore les situations elles-mêmes ? Dans *City police*⁽⁸⁾, RUBINSTEIN montre bien comment, dans l'action quotidienne du policier, des situations très dangereuses sont perçues comme normales alors qu'un petit détail dans une situation normale peut faire monter brutalement la tension. Toutes ces techniques d'analyse de la réalité par la police sont des choses passionnantes et qui peuvent être également très utiles à la police elle-même.

J.-C. MONET

Merci d'avoir éclairé et structuré nos échanges, et de les avoir également complété par des observations qui sont autant de pistes de recherche. Compte tenu du peu de temps qu'il nous reste, je vous propose de refaire un rapide tour de table et de finir sur la notion de « modèle » en donnant la parole à M. DOBRY.

F. SACK

Dans ma première intervention j'ai mis l'accent sur les facteurs historiques et culturels qui ont façonné l'Etat allemand et la conception de la police. Une autre chose tout aussi importante concerne la conception de la nation. Il y a probablement deux « modèles » : la conception française qui insiste sur la nation politique, c'est-à-dire le citoyen, membre constitutif de la nation, et la conception allemande plus irrationnelle où le citoyen est d'abord situé par ses racines culturelles et ses racines linguistiques. Actuellement, cette conception est à l'œuvre vis-à-vis de certains immigrants : les allemands acceptent ainsi beaucoup de gens qui viennent de la Russie et des pays de l'Est à cause de racines communes qui peuvent être très éloignées. Il peut s'agir, par exemple, de parents qui ont émigré en Russie au XVII^e ou au XVIII^e siècle, qui sont toujours considérés comme des allemands, et qui, à ce titre, font partie de la nation allemande.

Je pense que cette conception se retrouve dans le fait que la police allemande a toujours été, plus que tout autre police, relativement isolée de la société. Cette caractéristique se manifeste d'ailleurs dans le recrutement. Dans la tradition prussienne, il s'agissait d'un recrutement de militaires qui, après leur temps de service dans l'armée devenaient des policiers. Aujourd'hui la formation des policiers est toujours une tâche à part, assurée par des institutions spécifiques distinctes des universités et des autres institutions de l'Education secondaire ou supérieure. Aussi la

carrière d'un policier se déroule-t-elle à l'intérieur de l'institution policière elle-même. La hiérarchie policière est très réservée sur l'intégration de personnes qui n'ont pas suivi ce cursus.

Dernier exemple de cette sorte d'isolement de la police : l'absence de recherche scientifique hormis celle menée par la police elle-même. Comparée avec les Etats-Unis et l'Angleterre, où les centres de recherche indépendants sont nombreux, la discussion scientifique sur la police en Allemagne est extrêmement peu développée.

R. MAWBY

Je pense qu'aujourd'hui l'aspect international mérite une attention particulière. C'est sur ce point que je souhaiterais intervenir à nouveau.

Il y a en Angleterre une grande conscience de la nécessité d'une coopération accrue en Europe occidentale face à l'échéance de 1992, et de nombreuses personnes, en particulier à l'intérieur du système de police britannique, réagissent favorablement aux changements évoluant vers un système européen. J'ai été étonné par le fait que l'on accordait peu d'attention à l'étendue de ces changements. Les gens parlent des premiers développements de la police et de la façon dont on les observe dans les autres pays, mais ils ne parlent pas de la façon dont les changements actuels pourraient être influencés par les évolutions des autres pays.

Le second point international qui me paraît important concerne, bien sûr, la situation politique européenne. Celle-ci évolue rapidement depuis la chute du mur de Berlin et avec la transformation des systèmes des pays de l'Est — Union soviétique, Hongrie, Tchécoslovaquie — qui cherchent, du côté de l'Europe occidentale et des Etats-Unis, des modèles de systèmes policiers vers lesquels ils peuvent s'orienter. Peut-être faudrait-il inclure, à l'avenir, dans l'éventuelle perspective d'extension de la Communauté européenne, beaucoup de ces pays, et aussi beaucoup de pays nordiques...

Enfin, je voudrais exprimer, dans cette perspective de collaboration internationale, mon intérêt sur l'utilité de notre table-ronde. J'espère que ce type de rencontre ne restera pas une simple occasion d'échanges mais pourra devenir un lieu de réflexion permanent.

M. MARTIN FERNANDEZ

L'étude de la police est un domaine extrêmement compliqué et se prête à de nombreux confusions. En fait, si nous ne définissons pas opérationnellement les termes, il peut arriver parfois que nous utilisions les mêmes mots tout en voulant dire des choses différentes. Nous avons parlé, par exemple, de militarisation, ou d'intégration sociale, mais je ne sais vraiment pas jusqu'à quel point nous donnons le même sens à ces termes.

La police est le reflet de tous les conflits sociaux, il est donc logique que celle-ci soit quelque peu désorientée au sein d'une société chaque jour plus complexe comme la société actuelle. Il en est de même pour les

demandes qui s'adressent à la police et les attentes qui s'expriment à l'égard des policiers.

Se pose aussi le problème de « l'interventionnisme » policier. Jusqu'à quel point la société est-elle disposée à admettre l'intervention de la police et à lui octroyer les moyens nécessaires ? En fait, le policier n'est qu'un élément parmi d'autres du contrôle social auquel la société actuelle demande à franchir un pas supplémentaire.

Etre policier nécessite une grande souplesse pour répondre aux demandes changeantes de la société comme une certaine autonomie pour être efficace dans le travail. Le policier a aussi besoin de participer à l'élaboration des plans d'action et de compléter sa formation par des connaissances plus générales. Les corps policiers tels qu'ils sont structurés actuellement peuvent permettre cette professionnalisation, mot qui n'a pas encore été utilisé dans notre débat d'aujourd'hui mais qui ne devrait pas tarder à l'être.

Par conséquent, parler de la future police européenne implique nécessairement que l'on clarifie l'orientation souhaitée. Traditionnellement, le policier a voulu, pour sa propre sécurité, qu'on lui ordonne les choses de manière très normative, que soit très clair dans son esprit ce qu'il a à faire. Or ceci est aujourd'hui impossible en pratique du fait du comportement dynamique qui lui est demandé. Nous devons donc tenter de clarifier ce que l'on attend de lui, ce que nous ne sommes pas toujours capables de faire.

Lorsque nous parlons de la police du futur, nous nous référons exclusivement à la police comme partie du système pénal, ou alors comme génératrice d'un auto-contrôle civique, ou encore comme élément intégré à la communauté permettant de dynamiser certains aspects de nos sociétés chaque jour plus désintégrées. En d'autres termes, elle constitue dans nos sociétés un important facteur intégrateur.

En définitive, lorsqu'on parlait de lutte contre l'ennemi intérieur, pour la police, la recherche de cet ennemi intérieur était considérée classiquement comme l'aspect le plus important de cette lutte. Actuellement, pour la police, du moins en Espagne mais aussi, d'après ce que j'ai entendu, dans d'autres pays, la recherche de cet ennemi intérieur est loin d'être claire. Une question se pose véritablement : qui est cet ennemi ? C'est à cause de cela que la police est en crise.

S. PALIDDA

Je voudrais ajouter quelques remarques sur la situation actuelle du processus de modernisation des forces de police en Italie. Celui-ci a commencé dans les années 70, mais ne s'est développé qu'au cours des années 80.

La modernisation est le fait de la conjonction de différents facteurs et notamment de l'interaction entre les mutations sociales, les mutations de

la société italienne et le besoin de changements dans la police. Cette interaction, d'abord par l'affrontement entre les polices et les mouvements sociaux après 68, ensuite par la sensibilisation démocratique et syndicale des policiers, a joué un rôle très important dans la modernisation de la police et des forces armées, grâce notamment au mouvement syndical qui s'est déclenché au sein même de la police. C'est de là que vient la loi de 81, une loi très tardive par rapport à ce qui était déjà le mouvement interne à la police : un mouvement qui avait mis en crise l'assise traditionnelle de la police italienne, imposant la démilitarisation dans le cadre de la modernisation et de la démocratisation. Il faut noter à ce propos que la question de la démocratisation a été et demeure encore très importante en Italie, car les déviations des services secrets ont souvent concerné certaines fractions de la police, des carabiniers et de la Garde des finances. En effet, la modernisation des polices italiennes s'est accomplie dans une situation d'affrontement social et politique grave. Le déchaînement de forces réactionnaires provoqua la prolifération de terroristes opposés, plus ou moins combinée avec les déviations des services secrets et les actions de la criminalité organisée. Dans une telle situation, les polices italiennes ont été invitées à répondre à une multitude de demandes de sécurité très diverses, voire opposées.

La modernisation s'est faite tout d'abord dans le sens de l'augmentation et du renouveau des effectifs, le développement de leur formation technico-professionnelle et la dotation de moyens techniques de plus en plus sophistiqués. Il faut noter que dans cette même période (qui va du début des années 1970 jusqu'à nos jours), il y a un développement impressionnant des effectifs des polices municipales et polices privées et il est de plus en plus fréquent que les municipalités poussent leurs polices à prendre en charge le maintien de l'ordre public, voire des opérations de prévention et de répression qui appartiennent aux polices de l'Etat. Cela n'a fait qu'accroître la compétition, la concurrence et les conflits au sein des corps de police et entre ces différents corps.

L'idée de modernisation en Italie, consiste à transformer la police en une « entreprise spéciale » tournée vers la production d'un produit bien précis : la sécurité. Suivant cette option, on mise sur le « managérisme », sur le technicisme, et, en même temps, sur une flexibilité ou une sensibilité accrue à l'égard de tout ce qui est la complexité de la société dans laquelle la police opère, donc la multiplicité des acteurs avec lesquels il faut négocier, etc. Voilà donc ce qui caractérise la dynamique des polices italiennes avec comme effet la multiplication de différents groupes d'intérêt, de centres opérationnels, voire la multiplication de dynamiques plus ou moins particularistes. On en arrive au point que tel groupe, telle section, tel segment, à l'intérieur même de chaque police, tend à s'autonomiser. Il y a ainsi entre la police, les carabiniers et les gardes des finances une compétition incroyable, sous le regard des médias, une véritable course à la popularité, à la légitimité.

S'agissant des carabiniers et des gardes des finances, je dirais que cette

modernisation s'inscrit plutôt dans la continuité de ce que sont ces corps militaires attachés à leur relative autonomie ; en revanche, en ce qui concerne la Police nationale il s'agit d'une modernisation « tous azimuts ». Ce changement se traduit notamment par une féminisation très importante qui joue un rôle considérable dans la transformation de l'image publique de la police mais également à l'intérieur de l'institution. A cela s'ajoute le rajeunissement des corps avec l'arrivée de jeunes beaucoup plus scolarisés, beaucoup plus qualifiés ; dans la police en particulier, il est assez singulier que les commandants se vantent d'avoir recruté beaucoup de jeunes « soixant-huitards » comme preuve du fait que la police est devenue moderne et démocratique ! Aujourd'hui toutes les polices italiennes s'efforcent de paraître attachées à la défense de la démocratie. Néanmoins, les carabiniers sont davantage accrochés à la continuité, ce qui correspond à une image de force particulièrement solide qu'ils prétendent se donner et qui a d'ailleurs une certaine popularité.

Malgré ces orientations modernisatrices, la situation des forces de sécurité intérieure en Italie pose encore beaucoup de problèmes. Elles ne parviennent pas à répondre aux diverses demandes de sécurité et continuent à être fortement affectées par les conflits et la concurrence ; certaines fractions d'entre elles semblent se lancer dans des coopérations internationales incontrôlées.

En général, on attribue la responsabilité de cette situation au pouvoir politique qui n'a jamais élaboré ni mis en œuvre une politique rationnelle de sécurité intérieure (rationalisation de l'organisation, des structures hiérarchiques, des tâches, etc.). En outre, la perpétuelle course aux remèdes d'urgence face à la dégradation de la situation de la sécurité en Italie donne l'impression que le développement et la modernisation des forces de police s'accomplissent de manière désordonnée et constituent un gâchis absurde. La question qui se pose en Italie est donc moins de définir quel est le « modèle » à adopter que de savoir comment élaborer et mettre en œuvre un projet d'assainissement rationnel de la sécurité intérieure, projet qui de toute évidence concerne plus globalement l'ensemble des relations économiques, sociales et politiques. Peut-être l'espoir d'un tel assainissement viendra-t-il de la dynamique de Construction européenne si la coopération entre polices dépasse les simples aspects techniques et aborde la question du rôle de la police dans l'organisation politique de la société européenne...

J. CATSIAPIS

S'agissant de la Grèce, je voudrais ajouter quatre observations.

Tout d'abord, je reviens sur le parallélisme entre développement de l'Etat et développement de la police. Si on prend pour exemple la République de Chypre, autre Etat de la Méditerranée dont la population est à 80 % d'origine grecque, ce pays devenu indépendant en 1960, après un siècle de colonisation britannique, possède une police efficace car il est doté de

véritables structures étatiques. En effet, les Anglais en quittant Chypre ont laissé une administration et donc des services de police de type européen. Cette police s'attache en particulier à la lutte contre le trafic de drogue, lié aux flux migratoires en provenance du Liban.

En second lieu, je voudrais préciser ce que j'ai dit à propos de la politisation de la police grecque. J'ai indiqué que cette police était recrutée selon le principe du clientélisme. Ceci est toujours vrai. Le second aspect de la politisation, c'est-à-dire le contrôle politique exercé par les policiers sur les citoyens n'existe plus depuis quelques années. Déjà avec la chute du régime des colonels en 1974, la police a largement délaissé cette mission de surveillance de la population. Et au cours de l'été 1989, le gouvernement TZANETAKIS, composé d'une coalition de la Nouvelle démocratie et de partis de gauche a symboliquement fait brûler les millions de fiches individuelles de renseignement en possession de la police et concernant les citoyens grecs suspectés, au cours des dizaines d'années précédentes, pour leurs opinions politiques.

En troisième lieu, je dirais un mot de l'image de la police au sein de la population hellénique. Notre ami allemand disait tout à l'heure que la police en RFA était assez isolée de la population. En Grèce, à l'inverse, la police, notamment en raison de son recrutement, est très près des gens. Il n'est pas rare de voir au début des manifestations des discussions plutôt amicales entre manifestants et policiers, amenés, quelque temps plus tard, à s'affronter.

Enfin je conclurai sur la distinction qui a été faite entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, qui me semble difficile à déterminer. Les Grecs imputent aujourd'hui la délinquance pratiquée dans leur pays tant aux millions de touristes qu'aux milliers de réfugiés qui s'y trouvent. Le sida, la drogue, les vols seraient donc essentiellement de la faute des étrangers. Ainsi pour les Grecs la menace extérieure n'est pas limitée à la Turquie. Et c'est la police et non l'armée qui est jugée responsable de ne pas arrêter le flot de réfugiés albanais qui déambulent dans les rues d'Athènes à la recherche de moyens de subsistance.

M. DOBRY

Il a souvent été question de la notion de modèle dans ce débat. Puisque Jean-Claude MONET m'y invite, je me risque donc à quelques observations sur ce point.

Quel est le problème avec l'usage que nous faisons — nous, c'est-à-dire des gens qui avons une prétention savante — de la notion de modèle ? Le danger c'est que nous mettons beaucoup de logique, beaucoup d'ordre, dans des objets historiques qui sont justement historiques, c'est-à-dire qui sont faits d'évolutions chaotiques, qui sont les résultats des objectivations d'histoires extrêmement complexes ; et nous, nous sommes des spécialistes de la logique, nous mettons de l'ordre, nous modélisons et ensuite nous tentons, à partir, disons, de trois ou quatre traits que nous sélection-

nons, d'expliquer tout ce qui se passe dans des organisations extrêmement complexes, extrêmement diversifiées, à partir de nos modèles.

Attention, ne mettons pas trop de cohérence là où il n'y a aucun risque de trouver de la cohérence, en tout cas une cohérence aussi grande que celle que nous aimons à imaginer. Ceci est d'autant plus grave comme attitude — non pas ici puisque vous avez tous montré dans vos exposés à quel point c'était historique, incohérent etc. — que la notion de modèle, par ailleurs, ne nous est pas propre ; le commun des mortels, le commun des Anglais, le commun des Espagnols, le commun des Français, croit plus ou moins qu'il y a des « modèles nationaux » et que les visions savantes et ces visions indigènes s'alimentent les unes aux autres ; les policiers d'ailleurs croient aussi qu'il y a des « modèles ».

Tout ce télescopage est d'autant plus dangereux qu'il y a une troisième acception de la notion de modèle à laquelle on a fait allusion : de temps à autre, dans un pays donné on va chercher un modèle dans d'autres pays. Il y a des policiers à l'Est et des autorités dans l'Est européen qui aujourd'hui vont essayer d'« importer » des modèles, c'est-à-dire qu'il s'agit de constructions téléologiques ; or nous sommes tous plus ou moins sociologues ici, nous savons parfaitement que les constructions intentionnelles ont souvent des effets non intentionnels.

Quatrième problème rapidement pointé : nous avons des modèles subreptices, des types-idéaux qui nous travaillent malgré nous. On comprend parfaitement ce que Jean CATSIAPIS a voulu dire en affirmant qu'en Grèce il n'y a pas d'Etat ; en fait, bien entendu, si nous voulons analyser ce qui se passe au plan empirique, il y a bien en Grèce quelque chose comme un Etat ; le problème c'est que, nous tous, nous avons en tête un idéal-type d'Etat, l'Etat jacobin français, non pas d'ailleurs tel qu'il a existé ou existe, mais tel que nous l'idéalisons, et nous le projetons sur nos analyses. Tout cela a des conséquences sur le travail : lorsque nous procédons de la manière dont nous avons procédé, c'est-à-dire pays par pays, en parlant du modèle français, du modèle anglais, du modèle espagnol, etc., nous sommes tentés, chacun pour notre propre compte, de montrer l'originalité de ce modèle, de montrer ce qu'il a de spécifique, et du coup nous risquons de perdre quelque chose d'important.

Contrairement à vous, je ne suis pas du tout un spécialiste de la police, je m'initie depuis quelques mois à peine. Ce qui me frappe, c'est que, quelle que soit l'histoire particulière des « appareils étatiques », quelle que soit l'histoire particulière, dans les différents pays, des appareils policiers, quelle que soit la caractéristique « forte » ou « faible » de ces appareils, il y a quelque chose de commun au travail policier, indépendamment des « spécificités nationales ». Lorsque l'on regarde ce que font les policiers sur le terrain, lorsque l'on regarde les catégories de perception auxquelles Alessandro PIZZORNO a fait allusion, les catégories de classement, les typifications, les savoirs policiers, les « sagesses privées » du monde de la police, il y a beaucoup de ressemblance d'un pays à l'autre et l'un des

risques dans la manière de travailler que la table ronde a adoptée, c'est peut-être aussi de ne pas se donner les moyens de voir les rapports qu'il y a entre les trajectoires historiques particulières et ce à quoi elles aboutissent, ce que nous appelons « modèles ».

En somme, lorsqu'on fouille le travail du policier, la logique sociale du travail policier, cela donne certainement plus d'homogénéité à l'« objet police » que ce que suggère, inévitablement, cette confrontation de « modèles » nationaux.

J.-C. MONET

Je vous remercie.

Notes

- (1) PLESSNER (H), *Die verspätete Nation*, 1959.
- (2) MAWBY (R.L.), *Comparative policing issues. The british and american experience in international perspective*, London, Unwin Hyman, 1990.
- (3) FRIED (R), *Il prefeto in Italia*, Milan, 1967.
- (4) Une cinquantaine de personnes ont trouvé la mort au cours de ces événements.
- (5) BAYLEY (D.H.), *Forces of Order : Police Behaviour in Japan and the United States*, Berkeley (Calif.), University of California Press, 1976.
- (6) CHEVALIER (L), *Classes laborieuses et classes dangereuses*, Paris, Hachette, 1978.
- (7) In BORDUA (D), éd., *Police : six sociological essays*, New-York, John Wiley and Sons, 1967.
- (8) RUBINSTEIN (J), *City police*, New York, Farrar, Strauss and Giroux, 1973.

Problèmes et débats

Démocratie et structure du système de police en Europe

Cyrille Fijnaut

La cohabitation démocratie-police soulève de nombreuses questions : l'une étant comment maintenir et sauvegarder la démocratie ? Si la réalité tend à prouver qu'il existe un certain nombre de cas de figure acceptables selon les données propres à chaque pays, il semble que l'un des meilleurs moyens reste l'étude des conditions de contrôle exercé sur la police.

La relation entre démocratie et police suscite de nombreuses considérations. Cela s'explique aisément par la complexité de la dite relation. Cette relation est complexe non seulement parce que tant la démocratie que la police présentent de multiples aspects, mais également parce que leurs relations se caractérisent par une forte stratification. En effet, de nombreux aspects influencent cette relation, tels que la tutelle administrative et judiciaire des services de police, les compétences des policiers et le contrôle de l'exercice de leur métier, la légitimité des interventions de la police aux yeux de la population et l'organisation interne des services de police en vue d'un exercice efficace d'une grande variété de tâches. Lorsque l'on limite le problème de la relation entre démocratie et police à la question de savoir si la démocratie est mieux protégée par un système de police qui ne comprend qu'un seul corps de police (indépendamment du nombre de ses composantes) ou par un système de police comprenant plusieurs services indépendants les uns des autres, il est relativement simple d'analyser cette relation en quelques pages. Cependant, cette formulation plus restrictive dissimule de nombreuses difficultés.

Toute discussion sur la question précitée est influencée, surtout en Europe, par des considérations de fond sur la police dans l'Etat policier moderne. Cela se comprend aisément ! En effet, l'histoire de la police sur notre continent est fortement marquée par des guerres, coups d'Etat et révolutions. Globalement, ces considérations se résument souvent à l'idée que, dans un Etat policier moderne, les différents services de police sont, autant que possible, réunis dans un seul corps à direction centralisée. Par conséquent, la démocratie est facilement identifiée à un système de police regroupant plusieurs services de police opérant de manière autonome. Un tel système de police s'inscrit, pour ainsi dire, mieux dans le système de *checks and balances* (équilibre des pouvoirs) propre à la démocratie, tout

au moins à l'image classique de la démocratie. Mais dans quelle mesure ce raisonnement est-il irréfutable ?

Il ne fait pas de doute que dans les Etats considérés comme des Etats policiers « par excellence », les services de police sont, dans la mesure du possible, fondus en un appareil unique. Ainsi, dans les années 1918-1921 F. DZERZHINSKY a réussi à faire de la *Tchéka* un appareil policier regroupant d'une part, les services de renseignements, les troupes de la sécurité intérieure, les unités de surveillance des frontières,... et d'autre part, les composantes municipales et provinciales de la *Milice*. On sait également que H. HIMMLER a repris en Allemagne, quinze ans plus tard, cette manœuvre en un temps tout aussi court, entre 1933 et 1936 : en 1936, non seulement il était *Chef der Deutschen Polizei* à la tête du *Reichssicherheitshauptamt*, organisme de tutelle de tous les services de renseignements et de recherche de personnes, mais en plus il contrôlait le *Hauptamt Ordnungspolizei* regroupant tous les services de police en uniforme. Et en plus il était *Reichsführer SS*... Lorsqu'on considère ces événements importants dans l'histoire européenne de la police du XX^e siècle à la lumière de son évolution au XIX^e siècle, on constate immédiatement qu'au temps de NAPOLÉON, les *ministres de la Police générale*, J. FOUCHÉ et R. SAVARY, étaient les premiers à rechercher une telle position de pouvoir au sein du régime : de toutes sortes de manières, ils se sont efforcés d'avoir sous leurs ordres tant la police civile des grandes et petites municipalités (*Commissaires de police, Police rurale*) que la *Gendarmerie nationale*.

Même si ces exemples sont impressionnantes, ils ne sauraient convaincre complètement quiconque examine avec esprit critique le raisonnement exposé plus haut.

Premièrement, parce qu'il ne faut pas perdre de vue que l'unité créée dans les Etats totalitaires, dans le domaine du système de police est, dans une certaine mesure, plus apparente que réelle. En effet, les différences entre les composantes de l'appareil policier SS, par exemple, étaient relativement importantes et compliquaient son fonctionnement tel qu'HIMMLER et les siens l'avaient conçu. Dans l'exemple allemand, il y avait notamment d'importantes divergences et d'intenses conflits d'intérêts entre la *Gestapo*, la *Kriminalpolizei* et le *Sicherheits-dienst* ; le fait que ces services aient à certains moments travaillé en bonne intelligence, n'enlève rien à ce constat. Rappelons en outre que le système de police existant n'a pas été incorporé dans l'appareil allemand de la police SS dans tous les pays envahis par l'Allemagne nazie. Ainsi, en Belgique, les différents services de police (*Police communale, Gendarmerie et Police judiciaire*) ont conservé – pour des raisons qui dépassent le cadre de cette présentation – leur structure traditionnelle.

Deuxièmement, parce qu'on ne doit pas oublier que dans des Etats policiers moins totalitaires que, par exemple, l'Etat SS, l'appareil policier ne présente pas toujours une aussi grande unité, mais continue à compren-

dre des composantes très différentes. Un bon exemple du passé est la France sous NAPOLEON III dans les années 1850. Pour de nombreux contemporains, ce régime avait toutes les caractéristiques de l'Etat policier tel qu'ils le connaissaient du temps de NAPOLEON I, mais — à l'instar de cette époque — les composantes (traditionnelles) de la police n'étaient pas fondues en une unité unique. Un exemple plus connu pour la plupart d'entre nous est le système de police dans l'Etat policier que FRANCO a maintenu pendant plusieurs décennies en Espagne. Pendant toute cette période, ce système était un ensemble disparate de trois types de police : la *Guardia civil*, le *Cuerpo nacional de policía* et les *Policias locales*.

Troisièmement, on ne doit pas perdre de vue que la démocratie semble être compatible avec des systèmes de police de structure très différente. C'est la conclusion logique de l'examen de l'organisation actuelle de la police dans les différents pays d'Europe Occidentale. Dans un pays comme la Belgique, par exemple, les trois services de police précités continuent à co-exister, et dans un certain sens, à s'opposer : une *Gendarmerie* avec une organisation fortement centralisée, une *Police judiciaire* très décentralisée et une *Police communale* à fonctionnement essentiellement local. Malgré les efforts faits par le gouvernement pour améliorer leurs relations mutuelles, il n'est guère question d'une harmonisation de leurs organisations et modes de fonctionnement, et l'on est loin d'une intégration quelconque. Le système de police en Allemagne est — notamment du fait de la structure fédérale — tout aussi complexe. Outre les services de police des Länder, il y a quelques services fédéraux qui, au sens strict, ne constituent pas un appareil unique : la *Bundesgrenzschutz*, le *Bundeskriminalamt* et la *Bundesverfassungsschutz*. Le système de police en France est bien plus simple. Malgré l'existence de la *Police communale*, l'organisation de la police est beaucoup plus centralisée qu'en Belgique et — notamment à cause de l'absence d'une structure fédérale de l'Etat, bien sûr — plus unifiée qu'en Allemagne. Seuls deux grands services de police y forment l'essentiel du système de police : la *Police nationale* et la *Gendarmerie nationale* (cependant, les conflits entre ces deux services sont au moins aussi fondamentaux et fréquents que ceux entre les différents services allemands). Aux Pays-Bas, la *Police municipale* et (d'importantes parties de) la *Police nationale* sont actuellement en cours de fusion en des corps de police régionaux contrôlés notamment par l'autorité centrale. On aura donc une situation qui présente de nombreux points communs avec celle du système de police en Grande-Bretagne. Enfin, le système de police dans les pays scandinaves : bien que — au sens strict du mot — la police n'y soit pas formée partout par des corps nationaux, dans la plupart de ces pays, elle a été organisée, au cours de ces dernières décennies, suivant un modèle fortement national.

Revenons à la question qui est à l'origine des réflexions ci-dessus : la démocratie est-elle mieux protégée par un système de police qui ne comprend qu'un seul corps de police ou par un système de police comprenant plusieurs services indépendants les uns des autres ? La

réponse à cette question est nécessairement que nous ne savons pas bien (nous ne pouvons bien savoir), dans l'abstrait, quel système offre la meilleure protection de la démocratie. Autrement dit, nous devons déterminer *concrètement*, cas par cas, pays par pays, quel système de police est le plus approprié. Bien sûr, un tel exercice n'entre pas dans le cadre de cette présentation. Au mieux, nous pourrions définir quelques facteurs qui dans de telles études pourraient jouer un rôle. Mais même cela est moins simple qu'il n'y paraît. Bien sûr, on peut souligner l'importance de l'organisation générale de l'Etat, du fonctionnement démocratique des partis politiques, de l'attitude politique des officiers de police responsables, de la situation politique et militaire internationale, etc. Mais l'établissement d'une telle liste de facteurs a, à mon avis, peu de sens si l'on ne base pas cette méthode de travail sur l'analyse détaillée de quelques cas concrets. En effet, seule une telle analyse peut permettre de mieux comprendre la nature et l'étendue des facteurs qui jouent un rôle important dans ce contexte et dans le lien qui peut exister entre ces différents facteurs. Il serait, par exemple, intéressant d'étudier, sur la base des nombreuses analyses faites sur le système de police de la République de Weimar, pourquoi ce système n'a pas offert à cette jeune démocratie la protection contre les forces totalitaires qui la menaçaient.

On peut compléter cette réponse relativisante et empirique par une question plus fondamentale : la question posée est-elle pertinente et significative, est-elle la bonne question ? Est-il important dans une démocratie de savoir si un système de police se compose d'un ou de plusieurs corps de police, ou s'agit-il en fait d'autre chose, d'une chose bien plus essentielle ?

Pour répondre à ces deux questions, j'aimerais revenir à la comparaison entre démocratie et Etat policier. En effet, lorsqu'on a déterminé ce qui caractérise le système de police dans un Etat policier, on sait au moins comment le système de police dans une démocratie ne peut pas être organisé. Cela ne constitue, bien sûr, pas une réponse à la question sur la façon de l'organiser dans une démocratie. Mais nous l'avons déjà vu : la réalité prouve qu'il existe de nombreuses possibilités acceptables. Et ce sont toutes sortes de circonstances concrètes pratiques qui déterminent quelle possibilité est pour tel pays la solution optimale ou quelle option est *de facto* retenue.

La lecture des nombreuses études consacrées à la police dans l'Etat policier ou, mieux encore, des nombreuses études sur la formation d'Etats policiers et le rôle que la police y joue, fait apparaître un trait essentiel : dans ces situations, la police est pour ainsi dire détachée des structures traditionnelles sur le plan administratif, judiciaire et militaire dans lesquelles elle était jusque-là intégrée ; le pouvoir que les autorités concernées exercent traditionnellement sur la police est systématiquement annulé. La police acquiert donc une importante dose d'indépendance, d'autonomie, à l'égard de l'administration administrative, de la justice et de l'armée. Le revers de la médaille est toujours qu'elle est subordonnée

directement et complètement aux personnalités, aux organes qui détiennent le pouvoir politique. Ce processus a eu lieu au temps de NAPOLÉON, lorsque J. FOUCHE essayait par tous les moyens d'obtenir le contrôle de la police, au détriment de l'influence que les Préfets, le ministère Public et le commandement de l'Armée exerçaient sur elle. Il s'est aussi très clairement manifesté lors de la formation des Etats policiers totalitaires de ce siècle. De nombreuses études montrent, par exemple, que l'unification du système de police opérée par HIMMLER c. s. entre 1933 et 1936, dans l'Allemagne nazie, s'est accompagnée d'une mise à l'écart quasi-totale des différentes autorités administratives, judiciaires et militaires qui contrôlaient traditionnellement la police.

Le développement ci-dessus fournit déjà la réponse à la question que nous nous sommes posés (à savoir : la question posée au début de cette présentation est-elle la bonne question ?) : en effet, la question n'est pas la bonne. Pour la réalisation et le maintien de la démocratie, il ne s'agit pas tant de savoir si un pays a besoin d'un système de police comprenant un seul ou plusieurs corps de police, mais de savoir comment le contrôle (le pouvoir) administratif, judiciaire et le cas échéant militaire exercé sur la police ou le (s) service (s) de police — sur l'appareil policier — est organisé et assuré, notamment en temps de crises politiques. Voilà l'essence du problème ! Bien sûr, on pourrait objecter qu'il est bien plus simple de maintenir le contrôle régulier sur la police si celle-ci est divisée en plusieurs services placés sous la tutelle de différentes autorités. A première vue, cette objection contient une plus grande part de vérité. Mais lorsqu'on sait avec quelle rapidité les nazis, dans les années trente, ont su placer sous leur contrôle direct l'ensemble du système de police allemand, on se rend compte que l'organisation de l'appareil policier n'est, dans ce contexte, qu'un aspect secondaire. En démocratie, il s'agit avant tout pour les autorités précitées de conserver le contrôle sur cet appareil.

Quelques notes bibliographiques

BROWDER (G.C.), *Foundations of the Nazi police state : the formation of Sipo and SD*, (Fondations de l'Etat policier nazi : la formation de la Sipo et du SD), Lexington, Kentucky, The University Press of Kentucky, 1990.

BUDER (J.), *Die Reorganisation der preußischen Polizei, 1918-1923*, (La réorganisation de la police prussienne, 1918-1923), Frankfurt am Main, Peter Lang, 1986.

FUNAUT (C.), *Opdat de macht een taalvucht zij ; een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, (Pour que le pouvoir soit un recours ; une étude historique de l'appareil policier comme institution politique), Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1979, 2 vol.

GRAF (C.), *Politische Polizei zwischen Demokratie und Diktatur*, (Police politique entre démocratie et dictature), Berlin, Colloquium Verlag, 1983.

LEGGET (G.), *The Cheka : Lenin's political police*, (La Tchéka : la police politique de Lénine), Oxford, Clarendon Press, 1981.

- MAYBY (R.), *Comparative policing issues : the British and American system in international perspective*, (Problèmes de police comparatives : comparaison des systèmes britannique et américain dans une perspective internationale), London Unwin Hyman, 1990.
- MORALES VILLANUEVA (A.), *Administracion policial espanola*, (Administration policière espagnole), Madrid, Editorial San Martín, 1987.
- ROACH (J.), et THOMANECK (J.), (eds.), *Police and public order in Europe*, (Police et ordre public en Europe), London, Croom Helm, 1985.
- SIGGERMANN (J.), *Die Kasernierte Polizei und das Problem der inneren Sicherheit in der Weimarer Republik*, (La police casernée et le problème de la sécurité nationale dans la République de Weimar), Frankfurt, Rita C. Fischer Verlag, 1980.

Responsabilité de la police dans les pays scandinaves

Rapport provisoire

Kanko Aromaa

Cette brève étude sur la responsabilité de la police dans les pays scandinaves décrit sommairement la façon dont les plaintes contre les forces de police régulières sont traitées au Danemark, en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède. Pour les îles Féroé et le Grænland, les informations manquent actuellement.

Les forces régulières de police sont responsables de l'ordre public et des enquêtes criminelles. D'autres forces de police, telles que les agents de la sécurité n'ont pas de responsabilité spécifique ; ils sont, en principe, soumis aux mêmes règles que la police ordinaire.

Dans tous ces pays, l'impression générale en matière de répartition des responsabilités est qu'en théorie il existe des solutions variées mais que, dans la pratique, leur application révèle souvent une certaine inefficacité, voire certaines zones d'ombre. On peut également percevoir parfois une tendance à vouloir supprimer les enquêtes publiques concernant les pratiques délictueuses de la police. Ceci provient en partie des caractéristiques typiques des situations à l'origine des plaintes. La question de la preuve est importante (typiquement, dans l'exemple de déclarations de deux policiers sobres s'opposant aux déclarations d'un civil en état d'ébriété). En outre, les interprétations concernant, par exemple, le moment où la violence devient illégale et le moment où elle est encore légalement défendable, sont délicates.

La situation générale au Danemark est utilisée comme exemple principal. La situation dans les autres pays est abordée par comparaison à celle du Danemark, en faisant ressortir les points de divergence.

Selon VERTERGAARD (1986), le modèle danois est, apparemment, assez intéressant. Les plaintes contre la police y sont traitées par des commissions locales. Ces commissions existent dans chaque commissariat de district. Leurs membres sont le chef de la police, les représentants des agents et les maires ; les « membres civils » sont élus parmi les citoyens de la ville ou de la commission communale. Dans les enquêtes sur les plaintes contre la police, la commission locale s'adjoint un membre, choisi par

l'union des avocats parmi les avocats locaux. Les réunions des commissions se tiennent à huis clos.

Les commissions locales ont deux tâches principales : la première est de servir de forum aux débats concernant la relation entre police et population. La seconde est d'être un lieu décisionnel sur l'opportunité de mener ou non une enquête sur les actions de la police lorsque celle-ci fait l'objet d'une plainte. De telles plaintes peuvent avoir trait, par exemple, à la violence ou à des méthodes un peu brutales lors d'une arrestation ou de la remise en liberté de quelqu'un. Elles peuvent aussi avoir trait à un mauvais usage de l'autorité, à une procédure ou à un comportement contestables.

Le rôle de la commission locale, dans de telles affaires, est de s'assurer qu'il existe une information suffisante permettant de déterminer si la plainte est justifiée ou, sinon, si cette information pourra être produite par la Cour ou par le procureur de la République, ceci devant permettre au chef de police de prendre sa décision en connaissance de cause. Ainsi, la commission locale n'est pas, en soi, une instance de réception des plaintes mais plutôt une sorte de « point de jonction » examinant les dossiers avant les instances autorisées qui, seules, décident si une plainte est justifiée ou non.

Cette procédure montre d'emblée, en fait, que les enquêtes concernant les comportements illégaux des policiers sont finalement traitées à l'intérieur même des structures policières et non par des organes extérieurs. Sur ce plan, le système danois est similaire à celui de la Finlande, de la Suède, de l'Islande et aussi – jusqu'en 1986 – de la Norvège.

L'Islande, cependant, semble être le seul pays scandinave où aucune disposition spéciale n'a encore été décidée en la matière. Un récent scandale local concernant un cas de violence policière a ouvert le débat public. Aucune mesure n'a cependant été prise encore, les plaintes contre la police sont gérées exactement de la même façon que n'importe quelle autre plainte.

En Finlande, une variante du modèle danois a été établie dans quelques-unes des plus grandes villes du pays. Cette variante finlandaise n'autorise pas les personnes étrangères à la police à traiter les plaintes portées contre les forces de police : elle consiste en un bureau spécial des plaintes, composé d'officiers supérieurs des forces locales de police. Cette solution est considérée par les policiers eux-mêmes comme la meilleure garantie d'une enquête plus sérieuse que la procédure habituellement utilisée dans tous les autres districts de police de Finlande : les forces de police locales enquêtent sur les plaintes contre leurs membres comme elles le font pour toute autre plainte émanant de la population et nécessitant une enquête. Dans certains cas où les opérations de police sont devenues des scandales publics, il est arrivé que le ministre de l'Intérieur, responsable de la police, convoque un bureau d'enquête spécial composé de représentants du ministère et du Bureau central de la police criminelle.

En Suède où l'accusation forme sa propre instance autorisée, toutes les plaintes contre la police sont transmises au bureau du procureur pour enquête. Un procureur en a la responsabilité, mais l'enquête elle-même est conduite par des officiers de police spéciaux.

La Suède a également lancé, sous les pressions politiques contre les violences policières, des expériences dans les années 1980 pour améliorer le sens des responsabilités de la police. Ces expériences ont été conduites en faisant appel à des « témoins civils » dans quelques commissariats de police. L'idée était, en introduisant ces observateurs extérieurs, de neutraliser d'éventuelles violences policières. Mais ces expériences se sont cependant révélées décevantes : les témoins civils, plutôt que d'intervenir en éléments pacificateurs dans les commissariats, semblent avoir développé très vite un certain degré de solidarité avec les officiers de police. Ces expérimentations ont donc été arrêtées.

Le système norvégien fut établi sur des principes similaires. Cependant, après le scandale des violences policières qui eut lieu à Bergen à la fin des années 1970 (NORDHUS et VOGT, 1981 ; BRATHOLMER, STENBERG-NILSEN, 1982), un débat national s'est instauré et poursuivi au début des années 1980 – et jusqu'à maintenant pour divers aspects. Un nouveau système a été mis en place. Ainsi, les plaintes actuelles contre des policiers, concernant des délits commis dans l'exercice de leurs fonctions, doivent être traitées par des bureaux d'enquêtes spéciaux nommés par le ministère de la Justice. Pour ces affaires, ces bureaux d'enquêtes spéciaux ont les mêmes pouvoirs que ceux dévolus au chef de police dans les enquêtes sur les délits courants. Cette équipe est tenue d'agir dans chaque district où il y a un procureur. Chaque équipe d'enquête a trois membres. L'un doit avoir la compétence d'un membre de la Cour suprême ; l'autre doit être un avocat ayant l'expérience des affaires criminelles, et le troisième, enfin, doit avoir l'expérience des enquêtes policières. Les membres sont nommés pour une période de quatre ans et ne peuvent en aucun cas servir dans ce groupe plus de huit ans ininterrompus.

Dans sa forme, le système norvégien pourrait donc paraître supérieur à ceux des autres pays scandinaves. Comme ce rapport est provisoire, je n'ai pas encore d'information sur la façon dont il fonctionne pratiquement. La situation dans les trois autres pays bénéficierait probablement, en tout cas, de l'introduction d'un système amélioré qui, d'une certaine façon, reprendrait la conception essentielle du système norvégien : une commission d'enquête indépendante.

Au Danemark, il y a eu, bien sûr, un débat politique pendant une dizaine d'années sur l'introduction d'un « ombudsman » (médiateur) qui aurait autorité, avec la commission d'enquête, pour traiter les plaintes concernant les actions délictueuses de la police. Aucune législation n'a cependant encore été mise en place. Il y a également eu, en Suède, un débat sur l'organisation d'une commission d'enquête indépendante pour les plaintes contre la police. Aucune action n'a été prise à ce jour.

Ainsi, sauf en Norvège, les pays scandinaves s'appuient essentiellement sur les systèmes de contrôle interne en ce qui concerne les plaintes contre la police ; de même que dans les cas d'enquêtes criminelles, ces enquêtes sont gardées secrètes ; le public n'y a pas accès. Qu'il y ait des représentants qui ne soient pas membres des forces de police ne semble pas avoir d'effet important sur le résultat : les plaintes traitées dans ces commissions internes, en principe, n'aboutissent pas. Sur les deux cent trente-huit plaintes enregistrées au Danemark – pour 1985 seulement – aucune n'a abouti à une procédure judiciaire et aucune n'a été suivie non plus de mesures disciplinaires. Comme il n'est pas nécessaire que toutes les plaintes soient traitées par les commissions locales, il est intéressant de connaître le nombre de plaintes enregistrées par la police elle-même, hors aucun chiffre n'est disponible qui permette de les distinguer des plaintes courantes.

En ce qui concerne la Finlande, on possède seulement quelques chiffres à titre d'exemple : les plaintes contre la police ne sont pas enregistrées séparément et il n'y a pas de chiffre total de ces plaintes. Selon MANTILA (1985), la police a enregistré de 1976 à 1983, à Helsinki (la capitale, 500 000 habitants environ), 79 cas de plaintes concernant des violences policières qui aboutirent à des enquêtes criminelles. Un cinquième (19 %) d'entre elles donnèrent lieu à des poursuites. Seuls 7 cas furent jugés coupables.

Les défis du système policier pluraliste en Espagne

Manuel Ballbé

Après une longue période de police centralisée et militarisée, l'Espagne expérimente un système original d'organisation policière pluraliste. Si les problèmes d'articulation entre les différents niveaux de l'« Etat automatique » sont réels, l'émulation réciproque des services a aussi des effets positifs qui incitent à poursuivre la tâche entreprise.

Pour étudier la police espagnole à l'heure actuelle, il est indispensable de connaître son passé. Les changements et les réformes opérés depuis la Constitution de 1978 ont modifié profondément la structure policière, les valeurs et certaines attitudes héritées d'une longue tradition d'autoritarisme.

Jusqu'à l'instauration du régime démocratique, la militarisation de la police espagnole a été une de ses caractéristiques fondamentales, que ce soit au niveau des agents de police ou même des postes de direction. En conséquence, pendant de nombreuses années, d'importantes compétences d'ordre public ont été attribuées directement aux autorités militaires.

La centralisation a également été une particularité du système policier. La direction de la police a longtemps été exercée par des organes déconcentrés du pouvoir central et à leur tête, des gouverneurs civils, inspirés du modèle français des préfets mais substantiellement différents. Car il s'agit ici d'un poste politique attribué par le parti au pouvoir et non d'un corps administratif spécialisé. Ces gouverneurs civils étaient souvent des militaires. Lorsqu'ils ne l'étaient pas, cela provoquait des conflits constants avec l'autorité militaire supérieure du territoire : les capitaines généraux.

Le corps policier par excellence a été la « Guardia Civil », institution totalement militarisée, fondée en 1844, véritable colonne vertébrale du pouvoir central. La direction de la « Guardia Civil » avait toujours été confiée à un général. Elle fut conçue comme un corps séparé de la société avec une sphère d'action autonome, même par rapport au pouvoir politique, au sein d'un système qualifié en Espagne « d'autonomie militaire ».

Un autre corps de police qui acquit une importance progressive avec le processus d'urbanisation du pays, fut le Corps de sécurité (« Cuerpo de

« Policia Armada » nommé plus tard « Cuerpo de Policia Nacional ») ou la police armée. Il s'agissait aussi d'un corps militarisé qui intervenait principalement dans les zones urbaines. Il existait enfin un corps policier dont la spécialité était l'investigation : le Corps supérieur de police (le « Cuerpo Superior de Policia »), doté d'une organisation civile qui eût un rôle très important pendant l'étape franquiste dans la poursuite et la répression des activités politiques.

L'extension de la juridiction militaire à la sphère des activités des citoyens fut un autre élément singulier du système de sécurité espagnol. Toute action de la police militarisée ou toute agression (verbale ou physique) d'un citoyen à l'encontre d'un de ses membres était soumise à la compétence de la juridiction militaire. Les tribunaux militaires eurent donc un rôle important dans l'établissement de critères juridiques en matière d'ordre public et de conflits sociaux. Nous n'allons pas nous attarder sur les conséquences que ce système eut pour les relations police-société, mais il est nécessaire de constater ses différences avec des systèmes fondés sur une police totalement civile, professionnelle, décentralisée, dépendante des autorités locales, et dont la relation avec le ministère de l'Intérieur s'appuie sur les principes de coordination et de coopération plus que sur des relations de hiérarchie et d'obéissance.

Par rapport à ce modèle, la police espagnole a été plutôt une police gouvernementale qu'une police judiciaire, une police politique plutôt qu'une police d'investigation criminelle, une police de choc qui agissait comme un soldat dans la rue et moins un agent qui déploie une activité de prévention et de recherche de preuves. C'était une police avec une échelle de valeurs et des critères de conduite inspirés par des stratégies militaires, une police qui agissait sur les citoyens et non avec les citoyens et, en dernier lieu, une police au service de l'Etat plus qu'au service du citoyen.

Cette structure policière a été un trait historique décisif, et ce n'est pas l'effet du hasard si les étapes autoritaires, comme la dictature du général FRANCO, se sont servies de l'administration policière militarisée plutôt que de l'armée. En ce sens, il faut remarquer que récemment, ceux qui furent condamnés à cause de leur collaboration dans la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981 étaient ou avaient été pour la plupart membres de cette administration policière et gouvernementale militarisée (« Guardia Civil », services d'information, et autorités gouvernementales militaires)⁽¹⁾.

La réforme du système policier fut donc un des plus grands défis pour la consolidation du système démocratique et pluraliste instauré dans notre pays en 1978. Une des premières mesures eut pour objet de freiner la prolifération de « militaires politiques » et leur présence active dans la vie politique et l'administration civile. Pour mener à bien cette mesure, on adopta notamment une loi d'incompatibilité qui mettait à la retraite les militaires qui occupaient un poste dans l'administration ou dans la politique.

Mais les réformes structurelles les plus décisives ont été adoptées pendant les dix dernières années sous le gouvernement socialiste. Ainsi, l'autonomie militaire par rapport au pouvoir civil a été réduite par le regroupement au sein du ministère de la Défense des trois anciens ministères militaires dont les compétences étaient exercées, jusqu'en 1984, par le Conseil des chefs de l'Etat-Major. La création d'un authentique ministère de la Défense, avec des fonctionnaires civils experts et des responsables politiques, a mis fin au traditionnel monopole militaire en matière de défense, sécurité et forces armées.

Ramener la juridiction militaire à son cadre strictement militaire a permis de couper l'institution militaire des problèmes d'ordre public inhérents à toute société.

La démilitarisation décisive du Corps national de police (« Cuerpo de Policía Nacional ») (70 000 membres), sa transformation en un corps de fonctionnaires civils de police, déplaçant tous les cadres militaires, et sa fusion avec le Corps supérieur de la police, ont été aussi une réforme fondamentale, opérée par la loi sur les Forces et Corps de Sécurité de l'Etat de 1986 qui a donné lieu au « Cuerpo Nacional de Policia ».

La démilitarisation ne s'est pas étendue à la « Guardia Civil » considérée par cette même loi comme un corps militaire ; une décision du Tribunal Constitutionnel a confirmé la constitutionnalité de cette démarche, sans envisager la possibilité de sa démilitarisation. Mais, pour la première fois en un siècle et demi d'existence, la Direction Générale de la « Guardia Civil » a été occupée, à partir de 1986, par un responsable politique civil.

Ces transformations ont réussi à professionnaliser aussi bien l'armée que la police, laissant de côté les tentations militaristes de corps policiers qui combattent « l'ennemi intérieur », et établissent ainsi un équilibre entre les organes chargés de la sécurité.

Mais les réformes policières en Espagne ne se sont pas bornées à la configuration civile de la police. Elles ont également décentralisé l'institution en s'inspirant d'un modèle fédéral de type nord-américain ou allemand.

La Constitution de 1978 distingue ainsi trois niveaux dans l'organisation policière : la police centrale de l'Etat (Police nationale (« Cuerpo Nacional de Policia ») ; la « Guardia Civil »), les polices que peuvent créer les Communautés autonomes (jusqu'à présent, celles du Pays Basque, de la Catalogne et de Navarre) ainsi que les polices locales qui dépendent des communes. Ce dernier corps, dont les fonctions se bornaient au contrôle de la circulation urbaine, a étendu petit à petit ses compétences et développé ses effectifs.

La création d'un corps de police propre aux Communautés autonomes est une conséquence de l'extension de leurs compétences. Une Communauté qui ne dispose pas de police, pourra difficilement exercer les compétences qui lui ont été assignées. Ce principe de l'Etat « autonomique » a été

parfaitement décrit par Ostrom : « Une communauté qui se limite à conseiller et à faire des recommandations, sans être capable de faire exécuter ses prescriptions comme règles de conduite valables et opérationnelles, ne peut satisfaire la condition essentielle d'un gouvernement. Un gouvernement effectif doit faire respecter les normes qui sont applicables aux individus »⁽²⁾.

C'est un problème qui se pose quotidiennement avec les compétences des Communautés autonomes. Un exemple concret peut illustrer le thème. L'apparition de la peste chevaline en Andalousie et la peur d'une propagation en Catalogne obligaient à prendre des mesures draconiennes, entre autres : le contrôle des routes. La prévention de la peste chevaline est une compétence des Communautés autonomes. Pour l'Andalousie qui ne dispose pas de police propre, l'exécution de cette compétence retombait exclusivement sur la police de l'Etat qui dépendait du Gouverneur civil. Dans cette circonstance, on constate que la décentralisation de compétences sans décentralisation policière peut arriver à être purement formelle.

Pour les Communautés autonomes qui ne disposent pas de police, la loi établit que des unités de la Police nationale seront mises sous la dépendance fonctionnelle du Président de la Communauté. Cela a déjà été mis en place dans la Communauté autonome de la Galicie. Cette voie est certainement préférable à l'absence de police « régionale ».

Cette structure policière suppose un changement profond dans la culture hiérarchique et centraliste ; d'où des changements et des convulsions constantes du système. Néanmoins, la structure pluraliste de la police présente des aspects positifs importants.

L'établissement de polices autonomes a supposé et nécessité un plus fort enracinement de celles-ci dans la société. Par exemple, l'intervention de la police d'Etat (« Guardia Civil » ou Police nationale) dans un problème d'ordre public, quel qu'il soit, était utilisé par les groupes indépendantistes pour créer des conflits au Pays Basque ; ils transformaient cette intervention policière en une confrontation entre « basques et espagnols ». Ce type de conflits s'est réduit à partir du moment où la police basque a acquis, parmi ses compétences, le maintien de l'ordre sur la voie publique.

On a aussi obtenu une augmentation de la collaboration des citoyens dans la lutte contre la criminalité grâce à une meilleure intégration de la police autonome. Cette collaboration s'est même produite dans la lutte antiterroriste dont la compétence appartient pourtant à la police de l'Etat : les trois dernières et plus importantes opérations de démembrément de commandos de l'ETA ont découlé d'actions de la police basque et, en Catalogne, d'informations obtenues par la police autonome catalane.

Les trois niveaux dans la police (central, autonome et local) disposent de sphères de compétences bien définies. Mais il faut reconnaître qu'il existe des terrains où cette répartition des compétences n'est pas très claire. Ce

phénomène, commun à de nombreux systèmes pluralistes de police, s'aggrave dans le cas espagnol qui est issu d'un modèle policier centralisé où la police de l'Etat est présente sur tout le territoire national et dispose de vastes compétences. Néanmoins, comme les polices locales et autonomes tendent à développer leurs fonctions, il y a convergence des trois polices sur le terrain d'action et cela ne produit pas seulement des résultats négatifs, comme on pourrait le supposer au premier abord. En effet, le système de pluralité policière a entraîné une rupture de la routine policière et a souvent créé une émulation entre les différentes administrations policières.

Ce principe, peu compris par une culture centraliste est un trait caractéristique des systèmes pluralistes. Ainsi, GRANT et NIXON ont signalé que : « la sphère d'exécution de la loi est une zone importante de relations intergouvernementales qui implique la coopération et même la compétitivité ou la friction »⁽³⁾. Cela a été confirmé par l'expérience espagnole et les résultats sont encourageants. Ainsi, des cas de corruption policière qui n'auraient pas été découverts à cause d'un profond sentiment corporatiste ont été dévoilés. La récente condamnation de deux membres du Corps National de Police, AMEDO et DOMINGUEZ, dans la fameuse affaire des GAL, concernant l'instigation et le financement d'attentats contre des membres de l'ETA, a été possible grâce à l'enquête entreprise par la police autonome basque (compétente en matière de jeux) sur ces commissaires qui tenaient des paris de millionnaires dans le Casino de Saint-Sébastien.

Inversement, la police de l'Etat a découvert des délits concernant, par exemple, la drogue, commis par des membres des corps de police autonome ou local.

Le système pluraliste a insufflé un dynamisme et un désir de renouvellement parmi les différentes polices. De nouvelles méthodes de gestion ont été établies et on a recherché des solutions novatrices, à travers l'exemple de polices étrangères ayant une plus longue tradition démocratique. Tout cela a abouti à une amélioration de l'ensemble du service policier. Peut-être la société n'est-elle pas encore tout à fait consciente des bénéfices qui découlent de ce phénomène parce que l'on n'a pas encore établi de systèmes d'évaluation de comparaison des activités des différents services.

La pluralité policière a mené petit à petit à l'abandon du système hiérarchique. De plus en plus, les responsables politiques, les administrateurs et les fonctionnaires de police constatent qu'ils sont « condamnés à se comprendre ». Ils doivent donc établir des moyens de coordination, de coopération et de négociation en matière d'activités policières. Devant la perte de leurs compétences policières, les administrateurs et les policiers centraux opposent une certaine résistance. Ils considèrent encore souvent la police plus comme un instrument de pouvoir que comme un service public.

Certaines techniques pour empêcher cette décentralisation ont été déployées. Par exemple, la Loi Organique des Forces et Corps de Sécurité n'accorde pas clairement les compétences de police judiciaire (enquête *post-delictum*) aux polices locales, ni dans certains cas aux polices autonomes Basque, Catalane et de Navarre.

Mais cette ambiguïté légale a été souvent surmontée par l'interprétation du juge compétent qui a chargé ces polices d'enquêtes sur les conduites délictueuses avec des résultats tout à fait satisfaisants.

Les instruments de coordination des différentes polices dans un système pluraliste sont difficiles à décrire, car dans la plupart des cas, ce sont des procédures informelles, d'interaction, de communication et de relation. L'expérience espagnole a démontré, en tout cas, que l'établissement d'instruments de coordination très formels ne donne pas toujours des résultats effectifs.

Notre législation a prévu des organes de coordination aux niveaux local, autonome, et central. Au plan local, il existe des « Assemblées de Sécurité » (« Juntas locales de seguridad ») auxquelles participent le maire, les responsables de la police d'Etat, de la Communauté autonome et de la police municipale. Le bilan du fonctionnement expérimental de ces Assemblées (« Juntas ») est mitigé. Les résultats dépendent souvent des protagonistes et de leur plus ou moins bonne adaptation au schéma de gestion pluraliste de la sécurité.

Au plan de la Communauté autonome, il existe également une « Assemblée de Sécurité », composée du Gouverneur Civil et d'un délégué du gouvernement central et des représentants de l'administration autonome. Ces « Assemblées de Sécurité » ont été plus conflictuelles comme ce fut le cas en Catalogne : devant la résistance du Gouverneur Civil à abandonner certaines de ses compétences et sa réticence à informer les autorités de la Communauté autonome, elles ont mis des mois à se réunir. Il faut rappeler que le Gouverneur Civil jouit d'un rôle plus politique qu'administratif et ressent comme une atteinte à son pouvoir, toute expansion de la police autonome.

Les conflits ont souvent éclaté parce qu'on a cru que la création et l'extension des effectifs de la police autonome devaient être précédées d'une autorisation de l'Assemblée de Sécurité de la Communauté. Ce fut le cas en Catalogne. La composition de l'Assemblée étant mixte, la représentation du gouvernement central dans la Communauté autonome de Catalogne a quelquefois posé des difficultés lorsque son objectif était de freiner la croissance des effectifs de la police catalane. Le fonctionnement de cet organe mixte qui constitue l'Assemblée de Sécurité a des effets positifs s'il est utilisé comme un instrument de coordination de deux Administrations qui jouissent d'une capacité indépendante pour l'exercice de l'activité policière dans leur sphère de compétences respectives. Mais si l'interprétation mène à considérer l'Assemblée de Sécurité comme un organe de contrôle qui doit autoriser les activités et la croissance des effectifs de la police autonome, il se transforme en un organe de blocus

source de conflits permanents. Cet exemple illustre parfaitement les prévisions de SCHIARPF sur le piège de la décision conjointe : « les systèmes de décision conjointe sont doublement vulnérables : d'une part, ils peuvent s'avérer incapables de dégager un accord et d'autre part, ils peuvent conduire les décideurs à perdre leur capacité indépendante d'action »⁽⁴⁾.

A l'inverse, le Pays Basque a résolu ce problème de répartition des compétences et des effectifs de la police autonome (environ 7 000 policiers basques pour 1,5 millions d'habitants, par rapport aux 1 500 policiers catalans pour 6 millions d'habitants). Actuellement, la police autonome du Pays Basque exerce des compétences bien définies qui s'étendent du contrôle de la circulation routière à la police judiciaire et aux problèmes d'ordre public. Renforcée dans ses pouvoirs, elle jouit d'une complète autonomie. Cette situation n'est pas comparable à celle de la Catalogne où le processus de création d'une police autonome est très lent et souffre des résistances exercées par les délégués du gouvernement central.

Le troisième niveau de coordination, prévu par la loi, est constitué par le Conseil politique de sécurité (« Consejo político de seguridad »), présidé par le ministre de l'Intérieur et composé par les plus importants représentants de la sécurité de chacune des Communautés autonomes (Conseiller d'Intérieur). Cet organe n'a cependant pas encore vu le jour. Ce retard s'explique d'une part, en raison du secteur concerné : la sécurité a toujours été, par tradition, un monopole du gouvernement central et d'autre part, en raison d'une certaine résistance au fonctionnement pluraliste, fondé sur les principes de coordination et de coopération avec les Communautés autonomes. Ce problème particulier rappelle combien l'Espagne souffre du manque d'expérience d'un système de gestion qui puisse être cohérent avec un modèle pluraliste, dans lequel on renonce à une direction unilatérale, hiérarchique, basée sur le contrôle d'autres administrations, pour jouir d'une gestion et d'attitudes fondées sur l'influence, la persuasion, et la négociation avec les autres administrations.

Les défis d'une société comme la nôtre réclament un changement dans le système de gestion policière. Le passage d'une police autosuffisante à de nouvelles méthodes de gestion, comme les systèmes de participation citoyenne ou le nommé « community policing », ou le système de police inter-agences, mène à un changement dans la façon de concevoir le rôle de l'agent de police.

Le passage d'une structure hiérarchique, où la police n'est qu'un instrument, à de nouveaux systèmes d'organisation ou de gestion exige également une transformation du profil professionnel du policier qui devient l'un des protagonistes principaux de la réforme du travail policier. Comme a pu l'écrire DAVIS, la police est l'administration qui dispose du plus grand pouvoir discrétionnaire, celui-ci étant aux mains de la base de la structure hiérarchique : l'agent de police. Le policier ne peut donc agir dans la rue comme un automate ou un soldat, il doit être un agent qualifié doté d'une capacité individuelle de gestion.

Le système policier espagnol, issu d'une structure militarisée, est conscient de la nécessité d'une réforme ; ceci étant, certaines vélléités et tentations vers des solutions policières de « style dur » sont encore ressenties. Il ne fait aucun doute que l'établissement d'un système policier pluraliste, dans notre pays, a contribué à la transformation des structures d'organisation et des activités routinières et peu dynamiques de la police. L'agent de police est en train d'adapter et de transformer ses méthodes de travail. Il tend à devenir un partenaire à part entière dans le processus d'élaboration de nouvelles politiques publiques en relation avec d'autres services de prévention (santé, mineurs, etc.).

Ce modèle constitutionnel espagnol, à trois niveaux de police, pourrait n'être que formel si l'ancien modèle centralisé (où la police centrale domine tout le champ de l'action policière) était maintenu de façon implicite. Pour éviter cet écueil, il est nécessaire de poursuivre le processus de transfert de compétences aux polices autonomes et locales, suivant le modèle des systèmes policiers fédéraux ou pluralistes, et de transformer la police centrale en une police qualifiée luttant contre le crime organisé et les activités criminelles à répercussion nationale.

La police espagnole traverse une étape de transition où les incertitudes sont nombreuses. Bien que l'instauration d'un nouveau modèle suppose des chevauchements de compétences, il a habitué la police à un système plus dynamique, essentiel pour lutter contre les nouvelles formes de criminalité.

Notes

- (1) Sur l'histoire de la police en Espagne, vid. BALLBÉ, *Orden publico y militarismo en la Espana constitucional*. 1812-1983, Madrid, 1984.
- (2) OSTROM, *The Political Theory of a Compound Republic*. 1987, pg. 38.
- (3) GRANT & NIXON, *State and Local Government in America*. Boston, 1975, pg. 459.
- (4) SCHARPF, *The Joint-Decision trap : Lessons from german federalism and european integration*. Public administration, vol. 66, 1988, pg. 257 et ss.

Bibliographie

- BALLBÉ & GIRO, *Las Fuerzas de Orden Publico*, Barcelona, 1978.
Direccion general de la policia, (ed.) *Policia y Sociedad*, Madrid, 1900.
LOPEZ GARRIDO, *El aparato policial en Espana*, Barcelona, 1987.
MARTIN FERNANDEZ, *La profesion de policia*, Madrid, 1990.
MORALES VILLANUEVA, *Administracion policial espanola*, Madrid, 1988.

La Police et les activités locales de prévention criminelle

Jerzy Sarnecki

La nécessité de développer localement les travaux en matière de prévention criminelle, sur une vaste échelle, n'a fait que se confirmer au cours de ces dernières années, tant en Suède qu'au niveau international. Le conseil suédois de la prévention criminelle (BRA) travaille depuis plusieurs années sur des projets locaux de prévention criminelle. Cet article, tente de résumer une partie des expériences, des pensées et des idées ressortant de ces travaux.

Une définition clairement établie de la notion de « prévention criminelle » n'existe pas malgré, depuis un certain temps, des écrits de plus en plus nombreux sur le sujet.

Le Conseil suédois de prévention criminelle (BRA) définit la prévention criminelle comme un ensemble d'activités destinées à :

- infléchir la criminalité ;
- entraver le passage à l'acte délinquant.

Toutes les activités produisant des *effets préventifs* n'ont pas forcément ce but. Nous examinerons ci-après trois types d'activités :

- les activités dont le but *n'est pas* de prévenir la criminalité mais qui produisent néanmoins des effets préventifs ;
- les activités dont le but est de prévenir la criminalité et qui produisent effectivement des effets préventifs ;
- les activités dont le but est de prévenir la criminalité mais qui ne produisent aucun effet préventif.

Parmi les activités du premier type, nous pouvons ranger de nombreuses activités sociales, tant privées que publiques allant de l'éducation des enfants jusqu'à la politique de l'emploi. Elles sont essentielles pour maintenir un faible taux de criminalité – même si cela est peu souligné et qu'il est rarement établi de quelle manière cet effet se produit.

Il arrive que ces politiques économiques et sociales produisent en réalité un effet contraire : augmentant les risques de criminalité. Le développement économique, par exemple, multiplie les opportunités de commettre

des actes criminels (un parc automobile croissant, une exposition de nombreux produits dans les super-marchés, etc.) et l'urbanisation engendre un moins bon contrôle social. Le but des activités précitées n'est évidemment pas d'augmenter la criminalité. Ces activités, ou, dans le cas présent, les modifications survenues au sein de la société, interviennent sans qu'il soit tenu compte des effets négatifs qu'elles engendrent dans le domaine de la délinquance. Ainsi, elles ne participent pas de la même logique que les actions visant à maintenir un taux de criminalité réduit.

Les activités appartenant au deuxième et troisième types sont des actions mises en œuvre sciemment, dans le but de prévenir la criminalité.

En prenant exemple sur la recherche médicale, les écrits traitant de la prévention criminelle distinguent : la prévention primaire, la prévention secondaire et la prévention tertiaire.

La prévention *primaire* regroupe les actions destinées à prévenir la criminalité qui s'adressent à l'ensemble de la population. Cette notion englobe toute activité allant de l'éducation des enfants jusqu'à la détermination des sanctions pénales, en passant par le recours aux mesures techniques visant à infléchir les vols dans un magasin ou permettant de faire installer une serrure sur la porte de son propre appartement.

La prévention *secondaire* désigne les mesures prises envers certaines personnes (victimes et auteurs présumés), certains endroits ou certaines situations, exposés à des risques d'actes criminels. Cette notion comprend : les actions menées en faveur des adolescents qui, en raison de leur situation scolaire ou familiale, se situent dans une zone à risque mais qui (à la connaissance des autorités) n'ont pas encore commis d'actes délictueux ; la surveillance policière de certains lieux ; la surveillance particulière des personnes exposées à un risque tel que l'attentat terroriste.

La prévention *tertiaire* tente de lutter contre la récidive des délinquants. Cette notion comprend également les mesures visant à empêcher les victimes d'un acte criminel de subir à nouveau le même sort. Il s'agit, en premier lieu, d'encourager l'application des différents types de sanctions pénales et traitements, dotés chacun d'un but préventif spécifique, auxquels on a recours par voie judiciaire.

Je vous parlerai essentiellement de la prévention secondaire.

La recherche criminologique nous a appris que la répartition de la criminalité est loin d'être hasardeuse. Bien au contraire, les actes criminels se concentrent autour de :

- certains lieux ;
- certaines heures ;
- certaines situations ;
- certaines personnes (victimes et auteurs).

Dans le cadre de la prévention criminelle, il faut bien évidemment tirer profit des régularités constatées dans la répartition des actes criminels. En

concentrant les actions, les moyens disponibles sont utilisés plus efficacement.

Ces mêmes études ont démontré que la plupart des facteurs ayant un effet préventif ont un caractère local. Ils ont trait au contrôle social exercé au sein de la famille, dans le milieu professionnel ou au sein de la zone d'habitation. Les actions menées pour prévenir la criminalité ont donc pour objectif de renforcer ces contrôles au plan local que ce soit par les autorités publiques ou toute autre organisation.

Les jeunes délinquants commettent rarement les délits loin de leur propre milieu. Ils commettent par contre souvent plusieurs types de crimes différents. Si l'on désire mettre en œuvre des actions préventives, il est selon toute probabilité, plus sensé de les délimiter en fonction des critères géographiques plutôt que juridiques. Le schéma de prévention locale de la criminalité adopté par « BRA » depuis un certain temps est relativement simple et comprend quatre étapes :

- relevé cartographique des actes criminels, des actions préventives en cours et des moyens dont on dispose ;
- planification des actions préventives ;
- mise en œuvre de ces actions ;
- évaluation des résultats.

L'évaluation des résultats sert à corriger le programme des actions définies et éventuellement à réajuster les moyens appliqués.

A l'heure actuelle, le « BRA » applique ce principe à deux de ses projets en cours. Le projet « Fisksätra » qui en est à la phase de l'évaluation des résultats et le projet « Stockholm » qui se trouve au stade de l'analyse des relevés cartographiques.

En outre, l'été dernier, le gouvernement nous a demandé de lancer et de diriger des projets similaires à Karlskoga, Linköping, Malmö, Stockholm et Östersund.

La réalisation des relevés cartographiques implique l'étude des statistiques officielles et des données enregistrées, des compte-rendu et des rapports d'investigation sur les victimes, des interviews d'hommes-clés, etc... Grâce à ces différentes recherches, on espère repérer les régularités de la répartition des actes criminels au niveau local, en fonction des lieux, des horaires, des situations et des personnes. On essaye également de recenser les moyens existants.

Une action préventive s'entreprend à partir des relevés cartographiques. Cette mesure permet d'éviter d'une part, la redondance de certaines actions et d'autre part, les erreurs de ciblage.

Le programme d'actions doit donc être défini très précisément sans omettre la répartition des responsabilités et le calendrier déterminé. Il est également très important de déterminer les critères d'évaluation. Ces critères (par exemple, diminuer la violence, le vandalisme, les effractions

et les vols de voitures dans un quartier X, diminuer les vols de mobylettes dans les écoles, diminuer la fréquence des vols dans les boutiques ou centres commerciaux, etc.) sont nécessaires afin que l'évaluation finale de l'opération puisse nous apprendre si les actions mises en œuvre ont été couronnées de succès.

En matière de prévention tertiaire, certains types d'actions locales ont été testés en liaison avec différents projets locaux de prévention criminelle. Nous pouvons, par exemple, citer le « pointage » des individus particulièrement susceptibles de commettre un acte criminel réalisé dans un des districts de la ville de Kalmar. On nous a signalé que cette expérience donnait des résultats positifs mais une évaluation finale de ces résultats, conformément aux méthodes scientifiques, n'a pas encore été effectuée.

Par ailleurs, différentes actions visant les jeunes délinquants ont été testées au plan local. Il a fallu dans un premier temps coordonner les différentes mesures appliquées par les écoles, les services sociaux et la police. Si les avis sur les effets produits par cette coordination sont divergents, il est néanmoins apparu possible de modifier l'organisation du traitement local de la délinquance juvénile. Dans le même ordre d'idée, il doit être possible d'effectuer, de manière systématique, un travail sur les réseaux de jeunes délinquants qui existent sans doute dans la plupart des grandes agglomérations. Une cartographie de ces réseaux pourrait former la base d'une action plus étayée à l'encontre de la délinquance juvénile.

Au fil des années, de grands moyens ont été déployés pour lancer les différentes campagnes visant à influencer la population. Ces campagnes ont essentiellement été dirigées vers les jeunes. Il s'agissait de campagnes, tant locales que nationales, contre le vandalisme, le vol dans les magasins, la violence, l'alcool, la drogue, etc. Rares sont les campagnes, si toutefois il y en a eu, qui ont obtenu une évaluation des résultats produits acceptable. Les scientifiques sont généralement sceptiques quant à l'efficacité de ces campagnes. Il est néanmoins impossible d'exclure que ces campagnes publiques, dans certains cas (par exemple, lorsqu'il s'agit du tabac et de la drogue), puissent produire un effet à long terme.

Il faut, sans doute, axer les mesures visant à réduire la progression de la criminalité autour des « familles à risque », c'est-à-dire des familles où les parents, pour différentes raisons, n'arrivent pas à assumer leur rôle. Un soutien apporté à ces familles peut, tout particulièrement lorsque les enfants sont encore relativement jeunes, donner de bons résultats.

Les mesures visant à entraver le passage à l'acte délinquant donnent des résultats plus rapides et plus tangibles. La criminalité étant fortement dépendante des opportunités qui se présentent ; en augmentant la surveillance de certaines situations, à certaines heures et de certains endroits (où le risque de criminalité est le plus élevé), on espère réduire le nombre des délits. Il convient donc de procéder à des modifications locales de la routine policière, de la routine des sociétés de gardiennage, etc. Un système performant d'information qui permet d'analyser rapidement les

modifications de la répartition locale de la criminalité peut, dans ce cas présent, représenter un important outil de travail. Il est cependant plus difficile d'établir si la criminalité ainsi prévenue à un endroit ne s'est pas déplacée ailleurs.

L'évaluation systématique des résultats est indispensable pour établir des projets de prévention criminelle au plan local. Elle permet de juger l'efficacité des actions entreprises ou de constater s'il s'agit tout simplement d'un gaspillage des moyens publics et/ou privés.

Il est donc étonnant et paradoxal de constater que les évaluations des actions préventives soient si rares et que les évaluations de qualité soient quasiment inexistantes.

Une raison de cette lacune tient à la difficulté d'évaluer les résultats d'une action préventive. Pour entreprendre une évaluation, il est nécessaire d'effectuer des mesures du taux de criminalité ce qui, dans la plupart des cas, reste une méthode ignorée. Les mesures effectuées avant et après la mise en œuvre d'une action préventive nous permettent d'obtenir des informations susceptibles, éventuellement, de conduire à des conclusions sur les effets produits.

Cependant, un problème ne doit pas être négligé : un changement constaté peut être la résultante d'un fléchissement général de la criminalité et non la conséquence d'une action particulière. Il s'avère nécessaire, pour la véracité et la scientificité des conclusions tirées d'une évaluation, de réaliser parallèlement, et dans des conditions similaires, la même analyse sur une population témoin qui ne fait l'objet d'aucune action particulière.

En comparant les modifications du groupe/district expérimental avec les modifications correspondantes du groupe/district témoin, il sera possible d'enregistrer les évolutions générales de la criminalité.

Le deuxième problème rencontré lors de l'évaluation des actions préventives locales, tient à la diversité des actions mises en œuvre simultanément. Par conséquent, s'il est réellement constaté ou si, (ce qui arrive plus fréquemment) on arrive à rendre crédible que les actions préventives ont effectivement contribué à une baisse de la criminalité, reste encore à trouver laquelle ou lesquelles de ces actions préventives ont produit cet effet. Dans un « ensemble » positif d'actions préventives, il faut pouvoir isoler les actions qui n'engendrent aucun effet, voire celles qui produisent un effet contraire. Il est donc souvent nécessaire de procéder à une évaluation spécifique de chacune des actions entreprises.

On a l'habitude d'opposer et de comparer « l'évaluation du processus » (qui est une description du processus mis en œuvre lorsqu'une action est appliquée) à « l'évaluation des effets produits » (description des effets produits par l'application de l'action en question). Cette comparaison doit être considérée comme purement théorique car du point de vue des renseignements, il semble tout aussi inutile d'étudier un processus sans savoir à quoi il aboutit que d'étudier les effets d'un processus inconnu.

Dans certains cas, la description du processus se révèle néanmoins une évaluation parfaitement suffisante. En disant cela, je pense au cas où l'action choisie n'est jamais appliquée. Dans cet exemple précis, il n'y a rien à étudier.

Il m'est impossible de discuter ici l'ensemble des problèmes soulevés par les évaluations de résultats. Je me contenterai des problèmes cités précédemment.

Notre expérience en matière d'évaluation des résultats démontre qu'il faut souvent accepter un certain degré d'incertitude quant aux effets produits par les actions menées. Souvent et pour des raisons différentes, il faut, par exemple, se contenter d'une évaluation effectuée avant et après la mise en œuvre d'une action préventive. Dans ces cas, il est préférable de dire que ces actions préventives sont *suivies* et non *évaluées*. Une évaluation ou un « suivi », même accompagné de nombreuses incertitudes, est préférable à l'absence totale de connaissances. Le « suivi » d'une action permet aux responsables d'apprendre si la criminalité au sein d'un district a subi des changements — même si les raisons de ce changement demeurent incertaines. Ce renseignement permet une répartition plus adaptée des moyens. Par ailleurs, dans la plupart des cas, il est possible de tirer des conclusions pratiques même à partir d'évaluations incomplètes.

En évaluant systématiquement les actions de prévention, on construit une « banque d'expériences » qui est d'une grande importance pour le développement de la méthodologie en matière de prévention criminelle.

Selon la législation suédoise, régissant l'activité des autorités policières, une des tâches principales de la police est de prévenir la criminalité ; elle incombe à la police seule. Conformément à la loi, aucun autre organe social suédois n'est sensé prévenir la criminalité.

Dans les travaux de prévention criminelle décrits ci-dessus, la police occupe une position-clef. Elle gère la coordination des actions locales mais elle est également responsable de la coordination des travaux effectués par les différentes administrations et autorités publiques. Le personnel de la police constitue le groupe le plus important et le plus actif au sein de l'activité précitée. Les différents registres de la police servent en grande partie comme base pour les relevés cartographiques et les évaluations des résultats.

Le rôle de la police en matière de prévention criminelle n'en reste pas moins difficile sous certains aspects. La police suédoise est un organe d'Etat, doté de ce fait d'une organisation propre, autonome par rapport aux organes communaux et départementaux, tant d'un point de vue du financement que de la direction politique. Si chaque autorité policière locale est coiffée d'une direction politique constituée par des représentants des différentes parties politiques locales, le pouvoir de ces directions, quant aux activités de la police, est relativement limité. Il arrive par conséquent que la Police nationale rencontre quelques problèmes d'orga-

nisation lorsqu'elle doit coordonner les travaux de prévention criminelle exécutés par des organes communaux et départementaux.

Le manque persistant de postes affectés à l'analyse et à la planification au sein de la police pose également problème. Depuis quelques années, tous les districts policiers affectent un ou plusieurs fonctionnaires à l'analyse et à la planification. Ces fonctions, essentielles pour la réalisation des relevés cartographiques et des évaluations en liaison avec les projets locaux, nécessiteraient un personnel policier ayant reçu une formation adéquate. Les méthodes de travail dans ce domaine ne sont pas suffisamment développées et les facilités offertes par les moyens informatiques modernes insuffisamment exploitées. Aucun district policier n'utilise, par exemple, les cartes numériques (informatisées) pour analyser les répartitions géographiques et temporelles de la criminalité ni même les méthodes développées au sein de la recherche criminologique pour cartographier les réseaux criminels.

Dans le cadre de la planification des projets locaux à venir, il a été décidé de former le personnel des différentes administrations et autorités publiques affecté à la planification et à l'analyse et plus particulièrement le corps policier.

Notes bibliographiques

- AHLBERG (J.), *L'action - « GRUT » à Visby - Une évaluation*, le Conseil suédois de prévention criminelle, Rapport 1991 : 4.
- ALEXANDERSSON (L.) et ANDERSSON (T.), *Travaux publics comme alternative à l'emprisonnement*, Résumé de cette action d'essai au bout d'un an.
- CLARKE (R.-V.), « Prévention criminelle ponctuelle. Ses bases théoriques et l'étendue de son action pratique », *Crime et Justice*, volume 4 (225-56), Presse de l'Université de Chicago, Chicago.
- FELSON (M.), « Les routines et la prévention criminelle dans les métropoles croissantes », *Criminologie* 25 : 911-31.
- KYVSGAARD (B.), *L'oisiveté est-elle l'origine de tout le mal ? Essais de prévenir la délinquance parmi les enfants et les jeunes*, Institut de criminologie, Université de Copenhague.
- SAHLIN (I.), *Projet concernant les jeunes. Rétorique et Politique*, Université de Lund, Ecole des hautes études sociales, Thèse de licencié.
- SARNECKI (J.), *Réseaux criminels*, Conseil suédois de la prévention criminelle, Suède, Rapport 1986 : 12.
- SARNIECKI (J.), EKSTRÖM (K.), GERDMAN (P.), JÄRPSTEN (T.), SANDSTRÖM (J.), ÖHRNELL (K.), *Les réactions de la communauté contre la délinquance juvénile*, Rapport final du projet « Jeunes délinquants », Version préliminaire, Conseil suédois de la prévention criminelle, Stenclit.
- WIKSTRÖM (P.-O.), réd., *Criminalité et actions préventives dans un milieu urbain*, Conseil national de la prévention criminelle, Rapport 1990.

La coopération policière en Europe

John Benyon

Avec l'ouverture des frontières entre les Etats de la Communauté européenne, la criminalité internationale risque d'augmenter. Or jusqu'à présent, les initiatives tendant à la coopération européenne des polices sont restées chaotiques. Pour y remédier, il faut étendre les recherches et penser dans un cadre démocratique trois niveaux de préoccupations : l'harmonisation des législations nationales, l'homogénéisation des procédures de communication et la collaboration en vue d'objectifs particuliers.

La vision des fondateurs de la Communauté européenne s'est graduellement rapprochée de la réalité. Le progrès prend parfois des chemins détournés mais inévitables. Comme l'a dit Robert SCHUMAN en 1950, « l'Europe ne se fera pas d'un seul coup ou selon un plan général unique ». Elle se construira à travers des réalisations pratiques créant d'abord des solidarités *de facto*. L'accord de Maastricht de décembre 1991 conduit l'Europe un peu plus avant dans la voie de l'union économique et politique.

C'est en juin 1985 que la Commission européenne publia le Livre Blanc de Cockfield (*Cockfield White Paper*) qui fut le signal de départ sur la route vers « 1992 » ou plus exactement vers le 1^{er} janvier 1993. Certains furent plus rapides que d'autres à s'engager sur cette route, mais il est clair maintenant que l'idée de « l'Europe sans frontière » a captivé l'attention des populations à travers les douze pays de la Communauté. Au Royaume-Uni, qui n'est assurément pas connu pour son enthousiasme concernant une union européenne plus étroite, un rapport récent de la Commission des affaires intérieures de la Chambre des Communes (*House of Commons Home Affairs Committee*) fait état, au début de sa déclaration, du fait que « 1992 est entré dans l'imagination populaire » (*House of Commons*, 1990a, p. v.).

« 1992 » importe plus pour ses perspectives que pour la date en tant que telle. Cela « signifie » quelque chose en ce qui concerne l'avenir de l'Europe. Les sondages d'opinion dans les pays européens ont montré que la majorité de la population soutient massivement l'arrêt des contrôles douaniers. Que l'Europe ait un marché intérieur ouvert est, bien sûr, dans

L'intérêt de tous et les intérêts économiques continueront sans aucun doute d'être le moteur principal du changement en Europe.

Cependant, le changement économique conduit inévitablement au changement social et politique. Il est possible qu'un tel changement soit planifié mais, le plus souvent, les changements politiques et institutionnels découlant de l'évolution économique ont tendance à se produire de façon désordonnée et parcellaire. Les structures et les procédures évoluent pas à pas pour faire face et s'adapter aux nouvelles circonstances. Cette manière de procéder est, par nature, *ad hoc*, au coup par coup, et peut-être trop incohérente ou trop lente pour s'adapter aux « effets indésirables » et imprévus du changement économique.

Un tel danger d'incohérence et d'évolution au hasard apparaît, dans la Communauté européenne sur le plan juridique. L'ouverture des frontières entre les Etats de la Communauté européenne met en relief les problèmes ayant trait d'une part, à la criminalité et à la prévention de la criminalité, d'autre part, au maintien de la sécurité et de l'ordre public, et enfin aux questions concernant la coopération entre les polices — ou son absence !

Bien sûr, ces problèmes ont été soulevés au cours des débats sur l'Acte Unique Européen de 1986. La Déclaration générale — articles 13 à 19 — a reconnu aux Etats de la Communauté européenne individuellement le droit de « prendre les mesures qu'ils considéraient nécessaires » pour lutter contre la criminalité inter-frontières et la « Déclaration politique par les gouvernements des Etats-membres sur la libre circulation des personnes » s'est engagée à « coopérer dans la lutte contre le terrorisme, la criminalité, le trafic de drogue et les transactions illégales d'objets d'art et meubles anciens ». Cependant, l'interprétation même la plus bienveillante doit conclure que les évolutions européennes dans ces domaines ont été jusqu'à présent cahotiques et incohérentes. Le « Groupe des ministres » de Trevi se réunit deux fois par an : il publie des déclarations et lance des programmes d'action. Interpol a mis en place quelques structures européennes, mais il reste essentiellement un réseau général de communications. L'accord de Schengen semble apporter un progrès et peut réussir à établir une coopération autonome pour l'application de la loi, mais jusqu'à présent cet accord ne comprend pas les douze pays de la Communauté, et il est de plus en plus critiqué pour son secret et son manque de responsabilité et de légitimité démocratiques.

A un niveau moins élevé et moins formel, on observe un canevas étonnamment complexe d'institutions, d'agences et de structures responsables de différentes aspects de la coopération européenne en matière de police et de contrôle de la criminalité. Il n'y a pas de division claire du travail. A l'inverse, il y a un éventail de structures et de réseaux très différents — se doublant parfois — allant des réunions secrètes des ministres de la Communauté au forum de Trevi aux contacts *ad hoc*, informels et non-officiels entre les policiers en service de différents Etats de la Communauté européenne.

Un objet de recherche

Toute initiative « européenne » en vue de promouvoir des mesures efficaces de prévention de la criminalité et une meilleure coopération entre les polices, peut apporter des améliorations sociales et économiques considérables (FUNAUT et HERMANS, 1987). La perspective de « 1992 » est une bonne occasion d'analyser attentivement la question de la criminalité en Europe, et sa prévention, et d'enquêter sur les moyens par lesquels une coopération plus étroite entre les différentes forces de sécurité et les organisations de police peut s'instaurer.

Dans la perspective de ces améliorations possibles issues d'une plus vaste coopération des polices en Europe et d'une prévention plus efficace, et à l'approche de l'*« Europe sans frontière »* et de ses implications pour une coopération inter-frontières, il semble vraiment étonnant qu'aucune étude sur la criminalité et la coopération inter-polices trans-européenne n'ait été entreprise.

Il y a peut-être plusieurs raisons à cela. La première concerne les budgets : les budgets de la recherche tendent à être concentrés sur le plan national. Il est donc difficile d'obtenir un soutien en certains domaines de la part d'institutions nationales finançant des recherches qui ont des objectifs clairement européens. Mais cela n'est pas la seule réponse. Des financements ont été accordés par des instances nationales à quelques projets trans-européens, par exemple, pour des recherches économiques et politiques. Il se peut que les questions de police et de criminalité aient été négligées : les organes de financement ont tendance à « suivre la mode » et les aspects économiques et politiques de prise de décision de l'intégration européenne ont été davantage mis en avant que les aspects juridiques et criminels européens.

Une deuxième raison possible est que le sujet est politiquement délicat. L'application de la loi reste une question d'ordre essentiellement national et quelques propositions pour développer l'action internationale de la police touchent une fibre « sensible » : la souveraineté des Etats. Ceci peut expliquer pourquoi les financements inter-gouvernementaux pour la recherche en cette matière n'ont pas beaucoup progressé. La justice criminelle est un symbole tellement puissant du corps politique que beaucoup ont le sentiment qu'elle doit rester la première, sinon la seule, responsabilité des gouvernements au niveau national.

Une troisième raison de l'absence de recherche sur la police au plan européen est que les forces de police en Europe sont elles-mêmes assez différentes d'un pays à l'autre : différences à l'intérieur d'un même pays, et différences entre les pays. Certains pays d'Europe ont des forces de police unifiées, organisées au plan national : c'est le cas du Danemark, de la Grèce, de l'Irlande et du Luxembourg. L'Allemagne et les Pays-Bas ont des systèmes aux niveaux étatique/fédéral et national/municipal, respectivement. La Belgique a trois types de polices, ce qui crée des conflits de

juridictions et de compétences. Le Portugal a plusieurs corps policiers séparés, l'Italie en a quatre. La France en a deux, fortement centralisés, l'Espagne, elle, en a deux au niveau national. En Grande-Bretagne, il y a cinquante deux corps de police autonomes. Il n'y a donc ni uniformité, ni modèle dominant.

Une des conclusions de l'étude menée par le *Center for the Study of Public Order* (CSPO – Centre d'Etudes sur l'Ordre Public) de l'Université de Leicester en Angleterre, est qu'il existe un besoin de dresser une carte exhaustive des différents systèmes policiers dans les Etats-membres de la Communauté européenne (BENYON et al, 1990a et 1990b). L'équipe de recherche du CSPO a eu des contacts avec – et reçoit une coopération considérable – des membres responsables de la police et de l'administration criminelle des pays d'Europe. Un des résultats de ces contacts et de cette coopération fut de découvrir le manque fréquent de connaissance sur la structure et l'organisation des forces de police de la Communauté européenne et des autres structures s'occupant de criminalité.

Une quatrième raison possible est peut-être que le manque de recherches provient de la répartition des responsabilités, par exemple, entre Trevi, Interpol et le Conseil de l'Europe. Celui-ci a financé des travaux dans le domaine de la criminalité et de la prévention, mais n'a pas été très en avant dans le domaine de la coopération internationale des polices.

Il peut y avoir d'autres explications à ce manque de recherches prospectives sur la police et la criminalité dans « l'Europe de 1992 », même si on peut l'expliquer par la combinaison des variables mentionnées ci-dessus. Cette absence d'étude détaillée trans-européenne sur la criminalité et la coopération des polices devrait être une cause immédiate de préoccupation et un des domaines prioritaires de recherche dans le proche avenir.

L'ouverture des frontières et la criminalité en Europe

Il y a, bien sûr, quelques politiciens et quelques personnalités qui refusent obstinément d'accepter que la grande criminalité et sa prévention soient en quoi que ce soit une préoccupation européenne.

Sans pourtant nier l'intérêt d'une coopération policière internationale, ils prétendent que les structures nationales existantes sont suffisamment bien adaptées.

A l'inverse, d'autres affirment que l'ouverture des frontières en Europe va générer une « vague » puissante d'illégalité, allant jusqu'à menacer les fondements mêmes de l'ordre social. Il n'est pas difficile d'exploiter des peurs bien compréhensibles et les prophètes de malheur ne manquent pas.

Ces opinions contradictoires fournissent un point de départ évident au débat sur la coopération policière en Europe. On ne peut contester que la

criminalité en Europe est un problème croissant et inquiétant qui affecte la qualité de vie de nombreux citoyens. Cependant, la plus grande partie des délits a lieu à l'intérieur de chaque pays d'Europe et doit être traitée par les services policiers de chacun de ces pays. On peut se poser deux questions. Le type et l'étendue de la criminalité inter-frontières permet-elle de croire à une meilleure coopération entre les services responsables du respect de la loi ? Une telle criminalité va-t-elle ou non s'accroître avec la suppression des contrôles aux frontières ?

Malheureusement, en raison de l'absence d'étude prospective sur ce point, comme déjà mentionné, la réponse à ces deux questions est simple : la pauvreté des informations ne permet pas d'évaluer les perspectives (HEIDENSOHN et FARRELL, 1991). Il semble que l'on connaisse très peu de choses sur la criminalité inter-frontières en Europe et, en la matière, les perspectives d'avenir ressemblent à un saut dans l'inconnu !

Un témoignage important provient d'Interpol qui fait apparaître un accroissement significatif dans la transmission des messages sur le réseau Interpol européen : de 500 000 en 1980, ils sont passés à près de 900 000 en 1989. Ces chiffres peuvent refléter toutes sortes de changements tels qu'une plus grande confiance dans Interpol (ou meilleure efficacité), de nouvelles procédures, ou – ironiquement – le résultat d'une coopération accrue entre les polices elles-mêmes. Il faut aussi noter que les messages Interpol concernent les personnes disparues aussi bien que les personnes suspectées d'un délit ou d'un crime. Cependant, ces chiffres indiquent une plus grande mobilité des criminels et montrent une tendance en hausse en Europe du besoin de coopération entre les polices.

Un point de vue très direct sur cette question fut présenté récemment par Jean-Paul MILLAND, Commissaire divisionnaire, Direction centrale de la police judiciaire. Lors d'une conférence internationale de la police, il a exposé le thème de la « criminalité transnationale » dans la réalité quotidienne, telle qu'un policier de n'importe quel pays peut l'observer. Il a déclaré (MILLAND, 1990, p. 56) :

« Je dois m'exprimer ici sur un sujet que je ne peux pas clairement définir. Pourtant la criminalité internationale est une expérience quotidienne dans nos pays. Il n'y a pas un jour, en Grande-Bretagne et en France, où nous n'entendons pas parler, par exemple, d'une prise de drogue en provenance d'Amérique latine ou d'un dangereux terroriste international arrêté par Interpol ».

Les commentaires de M. MILLAND, comme beaucoup d'autres enregistrés pour l'étude du CSPO de Leicester, éclairent les problèmes de définition de la criminalité inter-frontières et apportent seulement des preuves « par ouï-dire » de son étendue.

Ce manque de données précises n'a pas empêché quelques politiciens et quelques officiers de police responsables de faire des pronostics extravagants sur les effets désastreux de l'ouverture des frontières sur la crima-

lité internationale (Clutterbuck, 1990). Il est donc important d'examiner brièvement les implications possibles de l'ouverture des frontières en Europe.

Le terrorisme

L'ouverture des frontières va-t-elle conduire à un accroissement du terrorisme international ? Malheureusement, les postes frontières et maritimes n'ont pas empêché, dans le passé, les terroristes d'agir en Europe. Par exemple, ils n'ont pas empêché les terroristes du PIRA (*Provisional Irish Republican Army*) d'entrer à Gibraltar ou en Grande-Bretagne, souvent avec des conséquences dévastatrices telles que l'explosion de 1984 (*Brighton Conservative Conference*), celle de 1989 (*Deal Barracks*), celle de 1990 (*Carlton Club* de Londres) et celle, fin juillet 1990, qui a tué Ian Gow, membre du Parlement.

Les criminels internationaux commissionnés – car c'est ce que sont les terroristes – ne respectent pas les frontières nationales. Ils sont aussi entreprenants que déterminés, et leur contrôle ressort évidemment davantage d'un bon « renseignement » de la police et de la coopération policière internationale que de mesures isolées aux frontières.

Il peut être rassurant d'imaginer que les mouvements de toutes les personnes font l'objet de contrôles de sécurité, mais ceci est fantaisiste. La réalité a toujours été différente : la sécurité aux frontières a rarement été davantage qu'un jeu de hasard, les chances étant en général, du côté des terroristes.

Le trafic de drogue

Les mêmes arguments s'appliquent au crime organisé, « professionnel », y compris aux criminels impliqués dans le trafic de drogue. Ainsi que l'a déclaré Sir Peter IMBERT, Commissaire de la Police métropolitaine de Londres (*London Metropolitan Police*), de tels criminels ont généralement énormément d'argent et peuvent donc utiliser facilement les moyens de communication et de transport du monde moderne (IMBERT, 1989). Outre leurs ressources financières, ils sont, pour beaucoup d'entre eux, assez audacieux et sans aucun scrupule quant au respect des procédures bureaucratiques. Plus que l'absence de contrôle efficace aux frontières, ce sont ces raisons qui expliquent leur réussite face aux agents de la sécurité. Un témoignage très clair sur le crime organisé a été recueilli, dans l'étude de Leicester, auprès de l'expert hollandaise Merle HŒFMAN du *Centrale Recherche Informatiedienst* (CRI) de La Haye. Elle a mis en évidence que, sur 159 groupes suspectés de trafic de drogue, 57 % séissaient déjà au plan international. L'ouverture des frontières n'apportera aucun changement. Le noyau dur de la criminalité internationale est déjà en action. De

plus, si une augmentation du problème de la drogue apparaît dans la période post-1992, ce sera plus probablement avec l'ouverture des frontières de l'Europe de l'Est – et en Europe de l'Est – qu'avec l'ouverture des frontières en Europe occidentale.

La « criminalité ordinaire »

A un niveau plus bas, en termes de perception de la menace à la sécurité de l'Etat ou des structures sociales, il y a, numériquement, une catégorie beaucoup plus importante : celle de la petite criminalité. Cette catégorie comprend les délinquants menaçant la propriété et les biens – c'est elle qui commet la plus grande partie des délits enregistrés dans les Etats de la Communauté européenne. Certains pensent que l'ouverture des frontières rendra le « crime ordinaire » plus facile à peu près de la même façon qu'elle encouragera le commerce ou le tourisme, simplement parce qu'il sera plus facile de voyager.

La mobilité des délinquants augmentera probablement avec l'augmentation de certains types de délits, en particulier les larcins, vols, cambriolages, et peut-être le vol qualifié. Il est probable que ce type de victimisation criminelle, quoique de « bas niveau » sur le plan de la gravité, comparée aux attaques terroristes ou aux trafics de drogue, aura des conséquences directes sur la vie des citoyens européens. Il y a une relation inverse entre la gravité d'un délit et les cas de victimisation (BOTTOMLEY et PEASE, 1986).

Le vol de véhicules

L'ouverture des frontières a également des implications sur la criminalité en rapport avec les flux de biens. La première hypothèse est que les grands criminels se lancent dans des entreprises de grande envergure, rapides et potentiellement fructueuses. Ils s'orienteraient alors vers le trafic d'objets de grande valeur, facilement transportables, très recherchés mais peu courants. Ces objets facilement transportables et de grande valeur peuvent être volés dans un pays, rapidement transportés dans un autre et vendus « cash ». Le criminel peut penser que les risques plus élevés encourus en transportant ces objets sont largement compensés en passant d'un système de juridiction criminelle – et d'un réseau de renseignement policier – à un autre.

Les voitures sont parmi ces objets rapidement transportables. Il y a des débats sur l'opportunité d'agents de liaison à travers l'Europe, spécialisés dans les vols de voitures. Des données provenant d'une organisation policière de province en Grande-Bretagne, indiquent que 20 % des voitures volées ne sont jamais retrouvées. Ceci est vrai aussi pour la moitié des motos volées, et 2/3 des camions. Le vol de véhicules dans un

pays d'Europe pour la revente dans un autre peut augmenter avec l'ouverture des frontières. Si c'est le cas, il faudra développer des systèmes d'information sur ordinateur utilisables de telle sorte qu'un policier qui arrête un véhicule suspect puisse s'assurer par un rapide appel radio que ce véhicule a bien été volé quelque part ailleurs en Europe.

La fraude

La criminalité commerciale, spécialement la fraude, est un autre domaine de préoccupation. En ce qui concerne les délits commerciaux, un certain nombre de cas ne sont jamais mis en lumière, mais les chiffres connus sur la fraude montrent que c'est un problème énorme en Europe. Par exemple, en 1985 en Grande-Bretagne, la Cité de Londres (*City of London*) et les patrouilles anti-fraudes de la police métropolitaine (*Metropolitan Police Fraud Squads*) ont, à elles seules, traité des fraudes dont le montant global est supérieur à £ 1.3 milliards. Au plan national (Angleterre et Pays de Galles), la police a enregistré des fraudes atteignant un montant de £ 2.1 milliards, plus environ £ 5 milliards supplémentaires concernant la fraude fiscale (impôts sur les revenus). Les pertes enregistrées sur les fraudes ont été, de très loin, supérieures à celles, plus conventionnelles, enregistrées sur la criminalité. En Angleterre, le coût en 1985, pour les cambriolages d'habitations privées, était de £ 221 millions, pour les autres cambriolages de £ 157 millions, pour les vols dans les véhicules de £ 443 millions — soit un total à peine supérieur à £ 800 millions. Cela pourrait paraître un chiffre considérable, mais il est complètement évincé par celui de la fraude : il représentait seulement 1/10^e (10 %) du montant total des fraudes à la même époque (LEVI, 1987, ch. 2).

Les données internationales, même si elles sont, de toute évidence, incomplètes, indiquent cependant une situation identique. Une estimation du degré de criminalité économique en RFA donne le chiffre de 50 milliards de DM, soit £ 15 milliards par an (TIEDEMANN, 1985, p. 101). En France, les fraudes fiscales furent estimées à plus de 40 millions de F, (LEVI, 1987, p. 32). Un aspect particulier de la fraude, essentiellement dans l'agriculture, est le fait que la Communauté européenne elle-même se trouve « dé-fraudée ». Des estimations sur l'étendue de cette fraude montrent qu'il peut s'agir de millions de livres sterling. La Commission européenne a mis en place une Unité pour la Coordination de la prévention des fraudes et a consacré £ 50 millions, sur le budget 1990, aux activités de prévention des fraudes.

La criminalité d'affaire est beaucoup plus complexe et donc beaucoup plus difficile à comprendre que la criminalité conventionnelle. Peu de simples citoyens ont une bonne connaissance du marché européen ou une perception rapide des conséquences de la fraude sur le long terme. Les politiques criminologiques et sociales et l'attention de la justice criminelle se sont

orientées des « crimes dans les nues » aux « crimes dans les rues ». De plus, dans certains cas, la victimisation du crime d'affaire n'est pas toujours apparente pour les personnes qui en sont victimes.

Certains délits en « col blanc » peuvent être incompréhensibles parce que, dans la pratique établie des milieux d'affaires, les activités illégales peuvent ne pas être perçues comme des délits — les exemples les plus évidents étant le « maquillage » et les « dessous de table » dans la comptabilité des dépenses, expressions particulières pour signifier respectivement la « fraude » et la « corruption ». Il y a aussi la question de la publicité en rapport avec le crime commercial. Généralement, l'intérêt public et les préoccupations des media sont largement réservés à la criminalité qui est une menace immédiate à la sécurité personnelle ou à la sécurité de la propriété (HOUGH et MAYHEW, 1985) bien qu'une des enquêtes établisse que les personnes interrogées considèrent moins sérieux que la criminalité prédatrice des rues, le fait que les cadres supérieurs prennent de l'argent du compte d'un client, mais plus sérieux que le vandalisme ou le cambriolage d'un domicile privé (LEVI, 1986).

La criminalité des « cols blancs » se caractérise donc par le fait qu'elle est relativement invisible, complexe, et absente des media. Ces facteurs conspirent pour la « mettre à l'abri » des investigations officielles.

L'ouverture des frontières et le contrôle des biens frappés d'interdiction

La libre circulation en Europe soulève également des problèmes différents de ceux directement liés à la criminalité inter-frontières. Ces problèmes sont ceux de la pornographie, des armes, de la sécurité des véhicules, de la prévention des épidémies de maladies animales et végétales. Ce sont des coûts, différents des coûts directs de la criminalité, qui doivent être pris en considération, et qui feront nécessairement partie des préoccupations en matière de coopération policière dans la Communauté européenne.

Le rôle des douaniers est également très important. Les données britanniques montrent que les Douanes et la Régie (*HM Customs & Excise*) font seulement 14 % des prises de drogue du Royaume-Uni, en *nombre* de prises, mais 93 % en *poids*. En outre, les chiffres de 1989-90 indiquent que les Douanes britanniques ont saisi 1 546 animaux et oiseaux vivants et 188 plantes, toutes d'espèces dangereuses ; plus de 32 000 objets obscènes ou indécent ; 1 600 armes, et d'autres objets d'importance stratégique tels que détonateurs nucléaires et pièces détachées pour le soi-disant « super-canon » irakien. La plupart de ces saisies furent le résultat de « renseignements » et d'opérations de surveillance et auraient donc pu se produire n'importe où dans le pays, pas nécessairement aux frontières. Ceci souligne l'importance d'une coopération suivie et accrue entre les diffé-

rentes instances pour le respect des lois en termes d'échanges d'informations, et, quand cela est nécessaire, d'opérations communes de surveillance.

La pornographie

Certains pays d'Europe sont préoccupés par le développement de la pornographie « dure ». En Irlande et au Royaume-Uni, une certaine inquiétude s'est manifestée par le fait que l'ouverture des frontières pourrait conduire à une plus grande facilité d'acquisition des revues et vidéos pornographiques. Ces craintes sont probablement exagérées, mais il est possible cependant que les échanges d'objets pornographiques s'effectuent plus librement après le 1^{er} janvier 1993.

Les armes à feu

Une situation semblable peut se produire en ce qui concerne les armes à feu. Le contrôle des fusils, arbalètes et autres armes varie considérablement selon les pays d'Europe. Le Royaume-Uni, par exemple, a un système de contrôle très strict, qui s'est même durci, alors que dans certains pays d'Europe du Sud, l'acquisition d'armes à feu est devenue plus facile. Le contrôle et la confiscation des armes achetées à l'étranger est un autre problème qui incombera à la police : une technologie et des procédures adaptées devront être mises en place et développées pour réduire l'importation de telles armes. Ici encore, les craintes sont probablement exagérées – mais malheureusement, les criminels qui veulent obtenir des armes ne semblent pas rencontrer actuellement beaucoup d'obstacles... 1993 ne verra probablement pas de changement considérable, et c'est pourtant un problème qui mérite d'être très sérieusement approfondi.

La sécurité des véhicules motorisés

Le nombre considérable de véhicules motorisés en Europe crée un problème de contrôle en soi. A la suite d'une proposition de régulation de la Commission en faveur de l'abolition totale de contrôles techniques sur les véhicules aux frontières, la sécurité sur les routes peut être dangereusement affectée. Par exemple, on constate qu'environ 135 000 véhicules passant les frontières allemandes contreviennent aux standards techniques dans les « contrôles-surprises ». Il faudra poursuivre ces « contrôles-surprises » dans chaque pays et renforcer les procédures de contrôle existantes.

La rage

La politique d'ouverture des frontières peut créer des difficultés pour le contrôle des maladies des plantes et des animaux et l'importation des espèces protégées. Beaucoup des contrôles existants déjà sur les plantes et animaux apportés dans la Communauté européenne peuvent continuer et être renforcés dans les ports et aéroports principaux. Cependant, la libre circulation des personnes et des biens à l'intérieur de l'Europe pose pourtant quelques problèmes, plus particulièrement en ce qui concerne la propagation de la rage.

La rage est une maladie mortelle avec un taux de mortalité de 100 % si on ne prend pas les mesures de prophylaxie nécessaires. Un quart de la population de la Communauté européenne vit dans des zones où la rage est endémique chez les renards. En 1987, 16 690 cas connus de rage ont été recensés sur le continent, principalement des renards, bien que, la même année, on ait recensé en Europe 279 cas parmi les chats domestiques et les chiens.

Gardant en perspective les conséquences extrêmes de cette maladie et sa fréquence élevée sur le continent, la Grande-Bretagne et l'Irlande sont réellement préoccupées par une possible propagation sur leur territoire. Le programme de la Communauté européenne pour éliminer cette maladie, — la diffusion par hélicoptère sur les régions à renards de tablettes de vaccins sous forme d'appâts —, ne pourra probablement pas réussir totalement. D'autre part, même si le problème est réel, on peut se demander si la politique d'ouverture des frontières contribuera à accroître les risques de façon significative, en supprimant un élément dissuasif pour la circulation illégale des animaux. Si risque il y a, il apparaît plutôt avec le tunnel sous la Manche. Des précautions très importantes ont été prises pour empêcher les animaux sauvages d'utiliser le tunnel, mais — sans doute plus dangereux — il est possible que des gens transmettent la rage en cachant leurs animaux domestiques dans leur voiture pour éviter les règles très strictes de quarantaine.

La proposition d'« anneau de fer » aux frontières externes de l'Europe

Il est indéniable, évidemment, que les contrôles aux frontières à l'intérieur de la Communauté européenne ont soulevé des obstacles que les criminels ont dû contourner. Mais, étant donné les expériences récentes dans les domaines du trafic de drogue et du terrorisme, et également des autres actes criminels tels que les rackets de voitures volées, il ne semble pas que les contrôles aux frontières ont été des barrières très efficaces contre la criminalité. Il semblerait plutôt que, outre le fait qu'ils sont déplaisants et

coûteux pour le citoyen ordinaire et également coûteux pour l'administration des Etats, ils sont – au mieux – de bien piètres obstacles pour les criminels qui les surmontent assez facilement. Etant donné les engagements vis-à-vis de la libre circulation des personnes et des biens en Europe, il s'ensuit que, une fois à l'intérieur de la Communauté, tout voyageur – subversif, terroriste, escroc professionnel ou simple citoyen – pourra se déplacer librement. « Entrer » ou en « être empêché » a donc une grave signification. Pour réaliser la politique d'ouverture des frontières, la Communauté européenne a insisté sur la nécessité de renforcer les contrôles aux frontières externes. L'argument est d'une simplicité irréfutable. La conséquence logique de l'abolition des frontières internes est le renforcement d'un « anneau de fer » sur les frontières extérieures pour compenser l'absence de contrôles internes sur les nationaux ne faisant pas partie de la Communauté (BIRCH, 1989, p. 918).

Mais est-il évident que cet « anneau de fer » pourra être établi et surveillé par la police de façon satisfaisante ? Comment le risque réel d'entrée clandestine dans la Communauté européenne peut-il être réduit ? Quelques Etats à l'intérieur même de la Communauté européenne ont des accords bi-latéraux avec des pays hors Communauté, modifiant les droits d'entrée. L'Allemagne a un accord avec l'Autriche qui, elle-même, a des accords avec la Pologne et la Tchécoslovaquie, ce qui pourrait permettre une entrée « pas à pas » dans la Communauté. Parmi les autres accords, on peut mentionner ceux entre le Danemark, la Suède et la Norvège qui accordent des droits d'entrée particuliers. Il n'est donc pas exact de parler en termes de « sécurité des frontières extérieures » pour la Communauté européenne.

Certains pays cherchent à maintenir quelques contrôles aux frontières après le 1^{er} janvier 1993. Le Royaume-Uni a actuellement cette optique, et s'attache aux réalités pratiques de sa situation d'île-nation qui consacre des « efforts substantiels » aux contrôles à ses frontières comme « moyens essentiels » de protection de ses citoyens. Ces moyens semblent devoir continuer dans une certaine mesure, même si d'autres Etats de la Communauté européenne peuvent préférer des « défenses alternatives » telles que « l'anneau de fer ». Le Danemark, la Grèce et l'Irlande ont aussi exprimé leur souhait de maintenir un certain contrôle aux frontières.

L'idée de renforcer le périmètre extérieur de l'Europe comme mesure compensatoire à l'ouverture des frontières internes est apparemment plausible mais n'est pas une option complètement réalisable. Il n'y a pas une seule frontière extérieure à contrôler. Il y a beaucoup de points de sortie et d'entrée tout autour et dans la Communauté même. Il y a de longues frontières de terre à l'Est, et des milliers de kms de côtes au Sud et à l'Ouest. Les accords bilatéraux entre les Etats-membres et les pays hors CEE vont à contresens de l'idée d'*« anneau de fer »*. De plus, quelques pays ont déclaré qu'ils allaient interrompre leurs propres contrôles aux frontières. La « dure coquille extérieure » peut avoir quelque crédibilité politique mais il est impossible de la réaliser pleinement.

La politique d'immigration et des visas

En ce qui concerne l'immigration, de graves problèmes légaux, constitutionnels et des droits de l'Homme se posent. Il existe déjà l'immigration clandestine du Maghreb vers l'Europe, essentiellement vers la France, l'Italie et l'Espagne (BETHEL, 1990). Cependant, avec la disparition des frontières intérieures, un flux d'immigrants clandestins pourrait s'établir, attirés en partie par la perspective de contrôles réduits.

Si les frontières extérieures sont perméables, l'immigration clandestine sera plus importante et les charges seront inégalement réparties. De plus, si l'évolution démographique sur le long terme suscite un besoin de main d'œuvre relativement non-qualifiée dans la Communauté, ce problème risque de s'aggraver. Lors d'une interview pour l'étude de Leicester, Pieter VAN REENEN, Directeur de l'Académie de police (*Police Academy*) à Apeldoorn aux Pays-Bas, a fait ressortir la régularité du flux actuel d'immigrants clandestins vers l'Europe, en provenance essentiellement d'Afrique du Nord et Centrale, via la Sicile et l'Italie, et jusqu'au nord de l'Europe. Cela, dit-il, devrait devenir un problème plus vaste avec l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'Europe.

Les pays signataires de l'accord de Schengen ont déclaré leur intention d'appliquer des conditions uniformes à l'entrée, y compris l'introduction d'un « visa commun » valide pour une période n'excédant pas trois mois. Les étrangers peuvent entrer dans les pays soumis à l'Accord de Schengen s'ils possèdent un titre de voyage valide, s'ils ont des moyens suffisants pour leur séjour, et s'ils ne sont pas sur une liste d'indésirables ou considérés comme dangereux pour l'ordre et la sécurité publics. Le système d'information de Schengen (SIS – *Schengen Information System*) est important, surtout pour le contrôle du dernier critère. Les étrangers ne satisfaisant pas à toutes les conditions d'entrée se verront refuser l'entrée. Et si des nationaux d'un pays tiers ne remplissent pas, ou cessent de remplir, les conditions de résidence, ils devront être refoulés hors du territoire de l'Accord de Schengen. Ces nouvelles mesures peuvent être considérées comme des mesures de compensation à la stricte « surveillance des portes » afin de réduire les désavantages inhérents à l'ouverture des frontières.

Beaucoup de critiques arguent que l'harmonisation des politiques de visa est un euphémisme : il s'agit, pour eux, de la création d'un visa obligatoire pour les ressortissants des pays en développement (Tiers-Monde). Ces critiques déclarent que seuls les ressortissants de pays à populations majoritairement blanches, ou à populations riches, seront autorisés à circuler dans cette partie de l'Europe sans visa (GRÉNENDIJK, 1989). L'Allemagne a introduit les visas pour 14 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud. En Europe, environ 59 pays sont sur la « liste rouge » (ce qui signifie que ces 59 pays sont soumis à l'obligation du visa requise par les pays de l'Accord de Schengen et de la Communauté

europeenne), et ces 59 pays sont tous des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Centrale. Selon les sources policières allemandes, le nombre de pays pour lesquels l'obligation de ce visa deviendrait obligatoire risque de s'élever à 120 ou davantage.

L'effet immédiat de ces évolutions sera la réduction des entrées de nationaux hors Communauté européenne dans les pays adhérents à l'Accord de Schengen, et en Europe dans son ensemble. Paradoxalement, l'esprit qui préside à l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'Europe, rendra l'entrée aux frontières extérieures beaucoup plus difficile. Ceci est en contradiction avec la politique générale d'ouverture et de libre circulation de la Communauté européenne, et ne va pas du tout, non plus, dans le sens de la Déclaration des ministres du groupe de Trévi à Paris, le 15 décembre 1989. La création d'un « visa commun » à tous les pays de la Communauté européenne semble probable dans un proche avenir.

La complexité croissante des systèmes d'information va de pair avec l'augmentation probable de « mauvaises utilisations ». L'actuel système d'information de Schengen (SIS) proposé permettra l'échange d'informations, par ordinateur entre les autorités des pays membres, telles que : demandes d'asile, demandes d'asile refusées, papiers d'identité, parcours de voyage, étrangers classés comme indésirables par un des pays, personnes à expulser ou à extrader, personnes sous surveillance des services secrets de l'un des pays, personnes recherchées pour poursuites criminelles. C'est une liste formidable. La criminalité *en soi* figure seulement en fin de liste : le système informatisé de Schengen utilisera essentiellement des critères non-criminels dans ses entrées.

Les implications pour les libertés civiques sont considérables. Par exemple, un universitaire ouest-allemand, Heiner BUSCH (Université Libre de Berlin) fait ressortir dans l'étude de Leicester – CSPO que 123 875 « indésirables » se sont vu refuser l'entrée en Allemagne de l'Ouest en 1988, dont seulement 1 896 ont été refusés parce qu'ils étaient suspectés de commencer à travailler dans le pays. On se demande simplement sur quels critères les autres décisions ont été fondées. Il est clair qu'il n'y a, jusqu'à maintenant, aucun mécanisme formel pour une véritable prise de responsabilité publique dans le système de Schengen.

Sur un plan identique à celui des nouvelles obligations de visa, les demandeurs d'asile dans les pays de l'Accord de Schengen seront soumis à un strict contrôle. La règle de « une chance seulement » sera appliquée. Chaque demandeur d'asile verra sa requête examinée par un des Etats mais se verra interdire la possibilité de soumettre sa demande d'asile dans l'un des autres pays membres, et également de renouveler cette demande d'asile dans un des pays de l'Accord de Schengen. Le SIS sera utilisé pour fournir aux pays les données sur les demandeurs d'asile et les réfugiés (GRÖNENDIJK, 1989). Les Pays-Bas ont émis de grandes réserves sur ces règles.

Les niveaux de coopération des polices.

Les résultats de l'étude de Leicester – CSPO, en particulier ceux en provenance des forces de police, ont indiqué qu'un niveau élevé de coopération effective est souvent difficile à atteindre, surtout entre des groupes travaillant dans un *même pays*. Il est parfois même difficile d'obtenir de bons résultats à l'intérieur d'un *même groupe* (BENYON et al., 1990 b).

Le manque d'informations et de communication, les concurrences et jalousesies inter-groupes, ou inter-personnelles, les différences d'approches et de perceptions, sont des facteurs qui interviennent fréquemment dans l'organisation et l'action des services de police et peuvent être à l'origine de dysfonctionnements et d'un certain manque d'efficacité.

Il peut être encore plus difficile d'assurer la coopération entre des unités de police agissant dans des pays différents, avec des cultures et des traditions différentes, des systèmes de communication et des procédures incompatibles, des jurisprudences et des infrastructures différentes.

Sur ce plan, un des aspects les plus significatifs de l'étude est le nombre impressionnant des commissariats, organisations et structures travaillant dans le domaine de la police et de la justice criminelle, et ceci dans chacun des Etats-membres de la Communauté européenne. Le fait que cette enquête ait été multipliée par douze signifie qu'un nombre considérable de données a été réuni. Une très grande partie du travail de recherche a ensuite consisté à organiser et relier ces informations de façon systématique.

Des éléments d'information non intégrés et non reliés n'auraient, par eux-mêmes, aucune cohérence intellectuelle. Ils constitueraient un simple catalogue de données sans rapport entre elles. Pour examiner les structures actuelles et les possibilités à venir, il est apparu intéressant d'analyser trois niveaux interdépendants de la coopération policière en Europe. Chaque niveau soulève un certain nombre de questions et suscite différentes réponses possibles, mais chacune de ces réponses est importante dans la perspective d'une coopération plus efficace. Ces trois niveaux, exposés ci-après, ne doivent pas être considérés comme indicateurs de priorités.

Niveaux Préoccupations :

Macro :

Accords juridiques constitutionnels et internationaux ; harmonisation des lois et régulations nationales.

Moyen :

Structures d'organisation des polices (et d'autres instances pour l'application de la loi), pratiques, procédures, technologies.

Micro :

Prévention et détection de délits particuliers et de problèmes de criminalité.

Le niveau Macro

Les préoccupations à ce niveau sont essentiellement liées aux questions constitutionnelles, aux accords juridiques internationaux, ainsi qu'à l'harmonisation des législations et régulations nationales. C'est à ce niveau, de la responsabilité des gouvernements et des personnalités officielles, que les problèmes fondamentaux sont résolus et que les décisions majeures, aux conséquences importantes, sont prises.

Quelques-unes des questions traitées à ce niveau peuvent être en rapport avec les accords de visa, l'asile politique et les procédures d'extradition : ce sont des questions fondamentales sur les droits d'entrée et les règles de sortie. Ce niveau est également impliqué dans les problèmes concernant les pouvoirs de la police, spécialement en matière d'arrestation, de détention et d'enquête. Tout débat de fond sur les rationalités et compatibilités en ces domaines peut seulement avoir lieu au plus haut niveau.

Un autre exemple est celui du contrôle des armes à feu. Les Etats-membres ont des politiques, des procédures – et des traditions – différentes concernant la circulation, le port et l'usage des armes. Aucune harmonisation n'apparaît possible sans des accords à haut niveau qui semblent malheureusement longs à prendre forme. Un autre problème à ce niveau est celui des cartes d'identité qui faciliteraient certainement le travail quotidien de la police en Europe, mais qui rencontre une forte opposition aux Pays-Bas et au Royaume-Uni : cette question est perçue comme une atteinte aux libertés du citoyen.

Quel que soit l'esprit de bonne volonté et de coopération, ce type de problème ne peut pas être résolu sur un plan inter-personnel. Il faut un cadre constitutionnel et juridique établi au niveau macro.

La Conférence de Maastricht en décembre 1991 a pris un certain nombre de décisions au niveau macro, y compris sur l'immigration et les demandes d'asile. Un accord a été conclu pour la création de l'Office central de recherche criminelle européen (*Central European Criminal Investigation Office*), sorte d'organisation « Europolice », comme un prolongement du bureau européen de renseignement sur les stupéfiants (*European Drugs Intelligence Unit*), d'abord pour échanger des informations, mais dans un deuxième temps pour avoir des fonctions opérationnelles : ceci montre ce qui peut être réalisé au niveau macro. Il reste à savoir comment cela peut être mis en place et fonctionner de façon satisfaisante au niveau moyen.

Le niveau Moyen

Les problèmes à ce niveau sont essentiellement ceux des structures opérationnelles, des pratiques et des procédures de la police – et des autres instances d'application de la loi. C'est le cadre dans lequel s'accomplit le travail quotidien de la police.

Une des préoccupations importantes à ce niveau est la communication entre les forces de police. Beaucoup de questions sont soulevées : systèmes d'information de la police, bases de données communes, coordination et accès à l'information telle que le renseignement criminel. L'évolution très rapide des technologies de l'information et l'utilisation de l'informatique par la police rend ces questions d'autant plus importantes.

Un aspect central dans le renforcement des communications entre les polices en Europe est la langue. Outre la nécessité, évidente, de parler un langage commun en cas de besoin, des problèmes de termes techniques et de terminologies surgissent, qui varient selon les pays. Ceci oriente l'attention vers la formation linguistique des forces de police et d'autres, tels que les responsables des Douanes, et vers l'approfondissement d'un langage de la police (« *Policespeak* »), actuellement en cours de mise en place au Royaume-Uni (FOLLAIN, 1989).

Un autre aspect important de la coopération au niveau moyen est le contact direct entre des officiers et/ou agents de niveau intermédiaire venant des différents pays. Les résultats de l'étude de Leicester montrent que la majorité des officiers de police interrogés trouve ces contacts très positifs. S'ils partagent probablement une culture professionnelle commune, ils partagent certainement aussi un intérêt mutuel dans des enquêtes criminelles spécifiques.

Il existe énormément de possibilités d'initiatives au niveau moyen, y compris avec le développement de l'initiative d'« *Europol* », pour la mise en place et l'extension des collaborations déjà existantes en matière de drogue, avec les agents de liaison et les unités de police des différents pays. Le fait que la criminalité et la fraude « en col blanc » soient relativement invisibles en fait un champ idéal pour l'initiative au niveau moyen, peut-être comme faisant partie de l'organisation « *Europol* ». Les armes à feu pourraient également être un autre champ d'initiatives.

Le niveau Micro

Les préoccupations à ce niveau sont celles des enquêtes criminelles spécifiques, de la prévention et du contrôle de formes particulières de la criminalité.

Par exemple, les problèmes de désordre public connaissent des variations selon les pays et régions d'Europe. Les cultures et traditions distinctes

donnent lieu à des réactions et comportements différents, ce qui nécessite des formes différentes de maintien de l'ordre. La coopération au niveau micro peut être efficace dans certaines circonstances, comme on a pu le voir lors de la Coupe du Monde en Italie en 1990 : des policiers de différents pays ont proposé leur collaboration (information et assistance) à leurs collègues italiens.

Les agents de liaison qui travaillent en étroite collaboration avec leurs collègues d'autres pays, particulièrement en matière de terrorisme, de drogue et d'« hooliganisme » (pour les matchs de football) sont très représentatifs de la coopération au niveau micro.

Il y a aussi, à ce niveau, des possibilités d'initiatives considérables et elles sont déjà pratiquées dans les réseaux variés, formels ou informels – surtout –, de policiers de différents pays. On peut noter cependant que les réseaux les plus réussis sont le plus souvent établis au niveau moyen et que beaucoup d'instances de coopération au niveau micro sont issues des travaux efficaces d'organisation au niveau moyen.

Dispositions et mesures pour une coopération des polices en Europe

Ces trois niveaux offrent un modèle pour mieux comprendre les problèmes de justice criminelle dans les pays d'Europe. Ils ne sont pas proposés comme un projet, mais plutôt comme un guide ou une aide à la réflexion. Les activités de la police ne s'adaptent pas nécessairement très précisément à l'un ou l'autre de ces niveaux. Il y a des activités qui chevauchent parfois deux niveaux, et parfois les limites entre deux niveaux ne sont pas claires. Ces catégories ne sont pas mutuellement exclusives, comme l'indique le cas de l'initiative « Europol » : la décision a dû être prise par les Chefs de gouvernements à la Conférence de Maastricht – c'est-à-dire au niveau macro – mais la mise en place doit s'effectuer au niveau moyen, responsable des structures opérationnelles, des pratiques, procédures et technologies. Une fois terminée l'organisation et la mise en action, la presque totalité de l'activité « Europol » sera du ressort des efforts de collaboration au niveau micro pour la prévention de la criminalité et du désordre dans des circonstances particulières, et pour la coopération dans les enquêtes sur des délits individuels.

Le Groupe de Trevi, Interpol et l'Accord de Schengen sont les trois organisations formelles les plus importantes pour le développement de la coopération des polices en Europe. Elles ont joué, chacune, ces dernières années, un rôle déterminant en ce sens.

Le Groupe de Trevi

Les cyniques pourraient souhaiter renvoyer le Groupe de Trevi à un rang à peine plus élevé que celui des forums symboliques — une sorte d'indulgence consentie au niveau macro dans la rhétorique ministérielle : « le langage de Trevi » (« Trevispeak »). La déclaration du « Programme d'Action de Trevi » pourrait justifier cette position : faite à Dublin en juin 1990, cette déclaration utilise le mot « co-opération » 34 fois dans un texte de 3 000 mots — plus d'une fois tous les 90 mots ! Plus significatif encore : les rencontres de ce groupe de travail des ministres ont lieu seulement deux fois par an. On peut douter de l'impact direct, si petit soit-il, de ce groupe sur la mise en œuvre de cette coopération des polices.

Le groupe de travail de Trevi I, organisé pour faciliter une action européenne concertée contre le terrorisme, a certainement eu le plus grand impact, bien que, pour des raisons évidentes de sécurité, il soit difficile de le confirmer. Trevi semble agir comme une sorte d'« organisation-parapluie », donnant peut-être une impulsion politique utile, sous laquelle le groupe de travail policier sur le terrorisme (*Police Working Group on Terrorism*) et le réseau européen de liaison (*European Liaison Network*) sont les deux chevilles ouvrières essentielles.

Les groupes de travail Trevi II et Trevi III ont eu une moindre réussite. Trevi II a réussi à développer les échanges d'informations sur le « hooliganisme » des matchs de football grâce à un réseau de correspondants permanents. Trevi III a joué un rôle instrumental dans la mise en place du réseau des officiers de liaison de lutte contre les stupéfiants en Europe (*European Drugs Liaison Officers*). Cependant, étant donné le fait que ni le « hooliganisme » ni le trafic de drogue ne sont politiquement « invisibles », il est probable que la mise en place de ce réseau d'agents aurait eu lieu, avec ou sans le Groupe de Trevi. La récente initiative de « Trevi 92 » pour la mise en place d'un réseau informatique européen d'information est intéressante, mais il n'apparaît pas clairement qu'elle apporte une différence par rapport au SIS (*Schengen Information System*).

Certains déclarent, qu'au niveau macro, le Groupe de Trevi est une instance inutile pour la coopération pratique entre les polices et qu'aux niveaux moyen et micro, il est un forum qui, à de rares exceptions près, apporte très peu sur le plan opérationnel. Ce jugement est peut-être un petit peu dur. Si les Groupes de Trevi ne sont pas les moteurs essentiels de la coopération entre les polices, ils peuvent néanmoins agir comme catalyseurs importants en encourageant et en stimulant ces coopérations. La structure de Trevi peut avoir servi la cause de la coopération des polices en galvanisant les volontés politiques — et ceci n'est pas une mince réussite.

Une des préoccupations essentielles concernant Trevi et ses groupes de travail est son absence de responsabilité, ou son « déficit démocratique ». Ils ne sont pas perçus comme une structure responsable ou légitime en

matière d'orientation politique et de prise de décision, et comme tels, ils ont subi les critiques de nombreux groupes et organisations différents. Si les gens veulent que le Groupe de Trevi assume un rôle plus substantiel dans le domaine de la police et des problèmes de criminalité en Europe, il faudra trouver une solution à ces déficits, plus précisément que Trevi se sépare des institutions de la Communauté européenne. Si certains considèrent également Trevi comme inefficace et incohérent – cela peut être dû à l'absence d'un secrétariat permanent, d'un siège social et d'un budget.

Interpol

Beaucoup de réserves ont été exprimées au sujet d'Interpol : il y a eu, en particulier, des allégations sur son inefficacité et sur son temps de réponse exagérément lent. Des doutes ont également été émis sur son intégrité, en particulier « les politiques et motivations » de certains de ses membres. Quand ces réserves sont exprimées par des officiers de police en service – les utilisateurs d'Interpol – elles doivent être prises au sérieux.

Interpol a évolué ces dernières années. Le Secrétariat général est maintenant à Lyon et il y a une nouvelle direction sous l'autorité de Raymond KENDALL. L'efficacité d'Interpol s'est améliorée. De nouveaux ordinateurs ont baissé les temps de réponse à une moyenne de 1 h 5, et la sécurité est maintenant assurée. Cependant, même avec ces évolutions, il n'est pas certain qu'Interpol ait pu surmonter sa réputation négative.

Grâce à une efficacité améliorée, Interpol agit comme un bureau d'information – un précieux canal de communication. Son action est concentrée sur les échanges d'information au niveau micro et au cas par cas, ce qui limite sa contribution dans le domaine de la coopération entre les polices en Europe. Son rôle essentiellement au plan international tend à réduire sa capacité à promouvoir une coopération plus étendue en Europe. En relation avec plus de 150 autres pays membres, ses obligations essentielles s'appliquent à l'échelle mondiale, ce qui est difficilement compatible avec un rôle plus important en Europe. Tout argumentaire en faveur de la « régionalisation » d'Interpol ou du développement d'un cercle plus étroit de membres « Communauté européenne », irait à l'encontre de l'esprit qui était à l'origine de la constitution d'Interpol et serait en défaveur du contrôle international de la criminalité et de la coopération internationale des polices.

L'Accord de Schengen

C'est, à ce jour, la tentative la plus ambitieuse pour formaliser la coopération entre les polices en Europe. Cet accord a été conclu dans le but d'agir à chacun des trois niveaux (macro, moyen, micro) de la coopération des polices et de la justice criminelle. Au niveau macro, il

aborde les questions constitutionnelles et juridiques, y compris les autorisations permettant aux officiers de police d'agir dans d'autres pays. Au niveau moyen, il se donne pour but l'établissement d'un système d'information très perfectionné. Au niveau micro, il cherche à faciliter les enquêtes sur des délits spécifiques.

Les signataires de l'Accord de Schengen ont procédé en deux étapes. En 1985, cinq Etats – la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Allemagne de l'Ouest – ont signé les articles de la section 1, articles ayant tous trait aux méthodes pour hâter le passage aux frontières, en prélude à l'abolition graduelle des contrôles aux frontières communes. En juin 1990, les pays ont signé les articles de la section 2, concernant les mesures d'harmonisation du régime des visas, les courses-poursuites et l'établissement d'un système d'échanges d'informations informatisé – le Système d'Information de Schengen (SIS). Le 27 novembre 1990, l'Italie s'est jointe à l'Accord de Schengen ; le Portugal et l'Espagne ont suivi le 25 juin 1991. Pour le moment, la position des quatre autres pays de la Communauté européenne reste ambiguë.

La complexité des accords a nécessairement pour conséquence une certaine perte de souveraineté pour chaque pays membre, mais cette perte de souveraineté relative peut être comprise comme la preuve du haut niveau d'engagement de ces pays et comme la résolution de ces pays à encourager la coopération entre ses polices. Ce « prix à payer » est peu de chose si la conséquence en est une capacité renforcée à combattre la criminalité internationale.

Le développement d'une politique de visas communs semble bien avancé, mais cela préoccupe les groupes militants pour les droits de l'Homme : certaines allégations sont exprimées quant au racisme de cette politique. Quant au SIS, il faudra quelques années avant qu'il porte ses fruits. Ce sera un système sophistiqué avec une capacité d'environ 1 million de fichiers individuels et l'information concernera les criminels et suspects recherchés, les étrangers classés « indésirables », les personnes disparues, et les personnes sous surveillance. Inévitablement, l'information générée dans ce système soulève des problèmes sur la responsabilité, les libertés civiques et les droits de l'Homme.

Autres structures de coopération entre les polices

Outre le Groupe de Trevi, Interpol et l'Accord de Schengen, il existe un large éventail d'arrangements moins formels en vue de favoriser la coopération entre les polices d'Europe. Le nombre de ces réseaux pour l'application de la loi, groupes et organisations est important : tous ensemble, ils forment un maillage complexe, entrecroisé, de structures formelles et d'arrangements informels, appuyés sur une série de systèmes d'informations (souvent incompatibles).

Les réseaux les plus performants sont ceux existants entre des spécialistes de la police au statut élevé dans des domaines politiquement visibles tels que le terrorisme et le trafic de drogue. Ces structures au niveau moyen sont encouragés par les groupes du niveau macro, tel que Trevi. Il arrive que, sous le « parapluie » de ces organisations au niveau moyen, des activités au niveau micro aient lieu pour des enquêtes spécifiques.

Ces réseaux formels ou semi-formels comprennent le groupe de travail sur le terrorisme (*Police Working Group on Terrorism – PWGOT*), le réseau de liaison européen (*European Liaison Network*), le réseau de renseignement sur les stupéfiants (*Drugs Intelligence Network*) (qui se développe au sein de la *European Drugs Intelligence Unit* et, donc, apparemment, dans « *Europol* »), le réseau de renseignement sur l'« hooliganisme » (*Football Hooligan Intelligence Network*) et les rencontres européennes sur la circulation routière en Europe (*European Traffic Policing Meeting*). Il existe aussi des réseaux dans les domaines techniques et médicaux, portuaires et aéroportuaires, des chemins de fer. Des arrangements formels et informels bilatéraux facilitent également les coopérations entre des forces voisines, par exemple la *Garda Siochana* et la *Royal Ulster Constabulary*, à la frontière entre l'Irlande et le Royaume-Uni, ou la Police de l'Air et des Frontières et la *Guardia di Pubblica Sicurezza*, à la frontière franco-italienne. La coopération entre les douaniers intervient au sein du « *Customs Co-operation Council* » (Conseil de coopération des douanes des Nations Unies), du « *European Mutual Assistance Group 1992* » (MAG 92) (Groupe européen 1992 d'assistance mutuelle) et de l'initiative EC Mattheus.

Il existe un danger potentiel de prolifération exagérée de ces structures au niveau moyen et micro. Beaucoup d'accords bilatéraux ou trilatéraux sont relativement informels et peuvent ne pas durer très longtemps. Ils peuvent aussi faire double emploi avec d'autres initiatives et créer des confusions. Des activités pleines de bonnes intentions peuvent induire des difficultés juridiques ou constitutionnelles si les officiers des différents pays coopèrent aux niveaux moyen et micro sans l'accord d'autorités officielles. Les arrangements informels font, également, peu pour assurer la responsabilisation et la légitimité.

Le « déficit démocratique »

Toutes ces structures partagent un point commun avec Trevi, Interpol et Schengen. Ce ne sont pas des mécanismes fondés sur la responsabilité publique et parlementaire. Le groupe de Trevi prend ses décisions à huis-clos et il n'est même pas certain que les ministres connaissent tout ce qui est décidé. Interpol, elle, est bien sûr l'Organisation internationale de la police criminelle et, comme telle, elle est soumise à sa Constitution qui stipule que l'autorité ultime réside dans l'Assemblée générale annuelle.

Cependant, si Interpol devait assumer un rôle plus important au niveau policier macro et moyen en Europe, cela nécessiterait sûrement l'introduction de mécanismes visibles de responsabilité politique pour ses activités.

L'Accord de Schengen aussi semble manquer des moyens d'assurer sa responsabilité politique et cela n'est ni souhaitable ni judicieux, car, sans méthode claire pour garantir un véritable contrôle politique des nouvelles structures et procédures, elles ne réussiront probablement pas à apparaître légitimes aux yeux de beaucoup, et les critiques et oppositions continueront évidemment à se manifester.

Le problème de ce « déficit démocratique » est grave. La coopération des polices se développe à différents niveaux en Europe, quelques initiatives allant du haut vers le bas, d'autres du bas vers le haut. Mais que ces initiatives soient inspirées par des ministres ou par de simples agents de police, il semble qu'il y ait un désintérêt général à assurer une responsabilité politique et sociale. Les politiciens, les notables et les officiers de police semblent avoir gravement sous-estimé l'importance de structures de responsabilité adaptables, efficaces et visibles. Celles-ci sont nécessaires pour garantir la légitimité et l'accord de la population, vitales l'une et l'autre pour que la police puisse s'exercer dans des sociétés ouvertes et démocratiques (BENYON et BOURN, 1986).

La diversité des organisations policières en Europe

Des tentatives pour favoriser le renforcement de la coopération policière nécessitent la prise en compte des variations significatives de l'application de la loi dans les pays d'Europe entre les différents corps responsables. Les traditions et cultures différentes ont infléchi la façon dont les pays se structurent dans la Communauté européenne et appliquent la loi (ROACH et THOMANECK, 1985). Les systèmes légaux et juridiques des pays de la Communauté européenne ont aussi des différences considérables.

Dans beaucoup de pays, il existe une structure policière duale, de sorte que les forces policières sont à la fois locales/nationales ou étatiques/fédérales. Dans quelques pays, il y a plus de deux niveaux d'exercice de la police. Deux questions se posent :

- la difficulté à définir « qui » et « quoi » doit être considéré comme « policier » ;
- les problèmes liés à la façon de recenser le nombre des organisations de police et le nombre des policiers.

Le nombre des organisations de police

Etablir le nombre des forces de police en Europe pourrait sembler un exercice de routine, mais il n'en est rien. Il y a d'abord un problème majeur : définir ce que « police » signifie (MAWBY, 1990). Il existe des différences de définition considérables selon qu'il s'agit de la police aux frontières et d'immigration, de douanes, de police des aéroports et ports, de police des chemins de fer, de police politique ou de police des forêts.

Par exemple, au Portugal, la *Guarda Fiscal* est essentiellement un service de police des douanes et de la fiscalité, alors qu'au Royaume-Uni, ces deux services sont accomplis par des groupes distincts de fonctionnaires. A l'inverse, la *Guardia di Finanza* en Italie est responsable de la prévention et des enquêtes sur la contrebande, l'immigration clandestine et la fraude fiscale. En Espagne, dans le cadre des deux organisations de police nationale, il y a des dispositions supplémentaires pour la *Policia Autonómica*, mais celles-ci ont été établies, jusqu'à maintenant, dans les régions autonomes du Pays-Basque, de la Catalogne et de la Navarre. En Italie, il y a une police appelée « Corps des Forestiers », responsable des forêts et de l'environnement. La Grèce a également un corps de police pour la forêt.

Un aspect souvent négligé de la police en Europe est l'existence d'organisations de police spéciales, agissant souvent hors des structures conventionnelles de la police. Par exemple, la police des chemins de fer, celle des ports et aéroports, la police des forêts, et une série d'unités de police spécialisées dans le domaine fiscal (taxes et revenus). Ces effectifs de police considérables s'ajoutent au nombre des autres policiers. Excluant les organisations policières responsables et connues dans ces secteurs, l'étude de Leicester a identifié 80 corps spéciaux de police en Europe (BENYON et al, 1990b, pp. 195-199). A une extrémité, il y a le Danemark et l'Espagne avec des forces de police nationales, à l'autre extrémité, le Royaume-Uni avec 52 corps policiers autonomes. En répartissant les 80 corps de police recensés entre les douze pays membres de la Communauté européenne, on obtient une moyenne d'environ 7 corps de police spéciaux pour chaque Etat-membre. Même si on exclut les 52 corps de police spéciaux du Royaume-Uni des calculs, on a encore une moyenne de 2,5 corps de police par Etat membre.

Le nombre des policiers

L'étude CSPO a aussi recensé plus d'1,1 million de policiers dans les douze pays de la Communauté européenne. Cela signifie, pour une population de 340 millions d'habitants, un policier pour 309 personnes. Mais on enregistre aussi des variations considérables entre les Etats-membres, avec une estimation d'un policier pour 190 habitants au Portugal et seulement un policier pour 490 personnes au Danemark.

La responsabilité publique

Un autre terrain de variations réside dans les arrangements concernant la responsabilité publique. Comme indiqué plus haut, c'est un point d'une importance considérable dans une démocratie. Il y a un équilibre délicat à trouver entre « élargir » ou « restreindre » les pouvoirs de la police, et sous quel contrôle effectif. C'est une nécessité si on veut générer la confiance et le soutien qui doivent accompagner une « police du consensus » (*consensus policing*), une police démocratique.

Le recrutement

Une condition préalable à l'exercice efficace du métier de policier et à une réelle coopération policière est la qualité et l'envergure des policiers. Cela dépend, en partie, des aptitudes qu'une nouvelle recrue apporte dans le corps de police qu'elle intègre ; ce qui est souvent discutable. Le salaire, les perspectives et le statut des policiers dans les Etats-membres de la Communauté européenne varient, aussi, considérablement. Ces variables sont en rapport avec le nombre des personnes attirées vers une carrière dans la police et avec la qualité des recrues. Ces questions sont particulièrement importantes quand on considère qu'une personne sur 309 dans la Communauté européenne est un policier.

La formation

On relève des différences significatives dans les durées des formations, allant de quelques semaines à plusieurs années. La durée de formation peut être une mesure indirecte de l'importance attachée au rôle du policier dans un pays particulier. Le contenu de la formation est également important. Ces vingt dernières années, la police dans les démocraties occidentales a traversé d'énormes évolutions, les sociétés ont elles-mêmes considérablement évolué. Les attentes placées sur les policiers sont plus grandes qu'elles ne l'ont jamais été, que ce soit en termes de volume de travail, de législation et de complexités des procédures, ou même de sophistication accrue des délinquants. La formation doit donc évoluer au rythme de ces changements. Actuellement il y a peu d'informations comparatives sur les différences de formation entre les pays de la Communauté européenne – par exemple, concernant le contenu légal, les aptitudes pratiques, l'accent mis sur les droits de l'Homme, la formation aux interrogatoires et aux enquêtes criminelles, ou dans des domaines plus spécialisés. Une grande partie du travail de la police est de plus en plus spécialisée, requérant souvent une formation complémentaire et intensive et des connaissances et aptitudes très particulières. Un point important de l'étude de Leicester fut la mise en évidence de l'utilité des échanges

d'information entre policiers spécialisés, quand ils en ont l'occasion, mais cette étude a recensé assez peu de cours appropriés, à leur intention, sur le plan européen. Il semble que beaucoup reste à faire en ce domaine.

Enfin, il reste des problèmes d'évaluation. Davantage d'information est nécessaire concernant les standards requis en matière de compétence professionnelle et d'évaluation des techniques utilisées pour le contrôle des performances.

Observations conclusives

En réunissant toutes ces variables, on observe une image complexe du paysage policier de la Communauté européenne : un grand nombre d'organisations très différentes dans leurs buts, leurs structures et leur rôle. Une enquête préliminaire sur tous ces éléments imbriqués apparaît même comme la première tâche à entreprendre. Il y a encore un travail considérable à accomplir pour avoir une vision aussi exhaustive que possible de la police en Europe.

Une bonne information et une perception approfondie sont des conditions absolument nécessaires pour envisager une stratégie durable et cohérente concernant la coopération des polices pour l'avenir. Les progrès en la matière ne pourront s'établir que sur des faits, non sur des mythes, des traditions ou des préjugés.

Il serait inconcevable d'envisager 1992 sans concentrer notre attention sur l'harmonisation des standards techniques. C'est ce qui se passe dans des domaines aussi divers que les télécommunications, les produits pharmaceutiques, les industries du bâtiment, l'alimentation, etc. On peut constater le même manque d'attention vis-à-vis de la criminalité et du travail de la police. C'est imprudent. La loi et l'ordre ne sont pas moins importants que la garantie que les aliments peuvent être consommés en toute sécurité ou qu'ils sont étiquetés correctement.

Une conséquence de cette inattention et de l'absence d'une compréhension exhaustive et approfondie des structures et des procédures de la police en Europe, vient peut-être du fait que les initiatives des gouvernements et des polices sont éparses, disjointes, sans relation, *ad hoc* : réactions « au coup par coup » selon l'urgence des problèmes. Un danger existe que les arrangements de coopération entre les polices en Europe soient réalisés plus en fonction d'urgences à court terme et sans une vision précise et approfondie, qu'en fonction d'une stratégie planifiée sur le long terme et fondée sur une compréhension approfondie et globale des possibilités. Ceci ne peut pas aboutir à une bonne politique publique, et pas non plus à un bon travail policier.

S'il y a une certitude dans l'Europe des années 90, c'est que l'influence et les conséquences de la technologie informatique (*Information Technology*)

— IT) sera encore plus envahissante, particulièrement dans le domaine des communications et des échanges d'informations. Les changements dans les télécommunications et la diffusion des informations seront énormes, dans le domaine du commerce aussi avec les transferts de fonds immédiats par l'électronique.

L'informatique aura des conséquences considérables sur la criminalité et le travail des policiers :

La politique d'ouverture des frontières a des implications pour la criminalité qui, avec l'informatique, signifiera probablement une augmentation de la criminalité « en col blanc » — criminalité d'affaires et fraudes. L'informatique aura aussi des conséquences sur le travail de la police. Les communications rapides, précises et fiables, la possibilité d'échanger ces informations, sont des éléments au cœur de la coopération policière. Ce sont des conditions nécessaires au bon fonctionnement de la police. Dans bien des domaines, l'efficacité des communications apparaît comme le problème central dans le développement de la coopération entre les polices en Europe.

La criminalité internationale — trafic de drogue, vols organisés d'objets de valeur et le fléau du terrorisme — ne va pas disparaître ; elle va probablement augmenter. L'immigration clandestine, le désordre public et sans doute les extrémismes politiques seront d'autres problèmes que la police devra affronter. Une fois encore, des réponses *ad hoc*, hâtivement réfléchies, n'apporteront pas les meilleures solutions — les nouvelles structures et dispositions en matière de coopération policière demandent à être établies sur une solide réflexion.

Des recherches approfondies sont indispensables dans de nombreux secteurs clé, y compris la criminalité trans-frontières et sa prévention. Beaucoup d'informations et de réflexions doivent être réunies sur certains types de crimes, leurs acteurs et leurs *modi operandi*. En termes de travail policier, une étude détaillée doit être entreprise sur la pléthore des réseaux spécialisés, les associations et groupes, les contacts informels et les instances officielles telles que Trevi, Interpol et Schengen. Il est temps que ces instances soient ouvertes à un examen minutieux et aux recherches tournées vers les réalisations, l'efficacité et la confiance parmi les policiers professionnels et l'ensemble des populations. Le secret ne sert pas le progrès. Davantage d'enquêtes détaillées sur les organisations policières européennes sont également nécessaires. De telles enquêtes pourraient se pencher sur des questions clé telles que — recensement des organisations policières — recensement des policiers — structure des unités et organisations de police, façon dont elles sont reliées entre elles — organisations de police spécialisées — pouvoirs de la police (contrôles, enquêtes, arrestations, détentions et interrogatoires des suspects) — systèmes légaux et juridiques, structures et procédures — responsabilité et contrôle de la police — direction et supervision des policiers — conditions de travail des policiers — recrutement — formation de base et formation spécialisée — méthodes d'évaluation.

Si des recherches étaient conduites dans tous ces domaines, il deviendrait possible de réfléchir de façon créative et imaginative à l'harmonisation des aptitudes, des qualifications et des méthodes de travail sur un plan européen. La cohérence et l'uniformité sont des variables importantes dans l'établissement d'un certain niveau de coopération et de consensus à la base des systèmes policiers dans les démocraties libérales. Il est très souhaitable que des mesures pour assurer cette cohérence dans les polices soient recherchées sur une base européenne.

Beaucoup de recherches doivent être entreprises, sans lesquelles la coopération des polices en Europe n'aura pas les données et la compréhension indispensables. Il est beaucoup plus facile d'avancer à la lumière de la connaissance que dans l'obscurité et l'ignorance. La Communauté européenne a besoin de cette coopération policière efficace et cohérente pour assurer sa prospérité et sa sécurité. Et, tout aussi important, les policiers et les populations le méritent.

Références bibliographique

- BENYON (J.), et BOURN (C.), (eds), 1986, *The Police : Powers, Procedures and Proprieties*, Oxford, Pergamon Press
- BENYON (J.), DAVIES (P.), et WILLIS (A.), (1990a), « Police Co-operation, Security and Public Order Management and Crime Prevention in Europe », in House of Commons, *Practical Police Co-operation in the European Community : Seventh Report from the Home Affairs Committee, Session 1989-90, Vol. II, Memoranda of Evidence*, HC 363-II, Londres, HMSO, 1990, pp. 181-185.
- BENYON (J.), DAVIES (P.), et WILLIS (A.), (1990b), *Police Co-operation in Europe : A Preliminary Investigation*, Report to the Commission of the European Community, Leicester, CSPO, Août 1990, pp. 334.
- BETHEL, LORD, (1990), « Crime Knows No Frontiers », *Police*, Vol. 22, n° 6, pp. 14-16.
- BIRCIJ (R.), (1989), « Policing Europe in 1992 », *Police Review*, Vol. 97, n° 5010 (5 mai), pp. 918-919.
- BOTTOMLEY (A.K.), et PEASE (K.), (1986), *Crime and Punishment : Interpreting the Data*, Milton Keynes, Open University Press.
- CLUTTERBUCK (R.), (1990), *Terrorism, Drugs and Crime in Europe After 1992*, Londres, Routledge.
- FINAUT (C.J.), et HERMANS (R.H.), (1987), *Police Co-operation in Europe*, Lochem, Van den Brink.
- FOLLAIN (M.), (1989), « On the Trail of a Simple International Language », *Financial Times*, 28 juin.
- GRØNENDIJK (C.), (1989), « Schengen, Refugees and Human Rights », *Race and Immigration*, n° 227 (juillet-août), pp. 10-15.
- HEIDENSOHN (F.), et FARRELL (M.), (1991), *Crime in Europe*, Londres, Routledge.
- House of Commons, (1990a), *Practical Police Co-operation in the European Community : Seventh Report from the Home Affairs Committee, Session 1989-90, Vol. I, Report and Proceedings of the Committee*, HC 363-I, Londres, HMSO, 1990.
- House of Commons, (1990b), *Practical Police Co-operation in the European Community : Seventh Report from the Home Affairs Committee, Session 1989-90, Vol. II, Memoranda of Evidence, Minutes of Evidence and Appendices*, HC 363-II, Londres, HMSO, 1990.

- IMBERT, Sir p. (1989), « Crimes without Frontiers », *Police Review*, Vol. 97, n° 5015 (9 juin), pp. 1174-1175.
- LEVI (M.), (1986), *The Incidence, Reporting and Prevention of Commercial Fraud*, Londres, Home Office.
- LEVI (M.), (1987), *Regulating Fraud : White Collar Crime and the Criminal Process*, Londres, Tavistock.
- MAWBY (R.I.), (1990), *Comparative Policing Issues*, Londres, Unwin, Hyman.
- MILLAND (J.), (1990), « Transnational Criminality » in J. Alderson and W. Tupman (eds.), *Policing Europe After 1992*, Exeter, University of Exeter Press.
- ROACH (J.), et THOMANECK (J.), (1985), *Police and Public Order in Europe*, Londres, Croom Helm.

Unité et diversité dans l'histoire des polices européennes

Jean-Louis Loubet del Bayle

L'analyse des institutions policières suscite encore peu de recherches. Loin de conclure, on peut, au contraire, suggérer des hypothèses visant à clarifier la compréhension de certains phénomènes ayant caractérisé l'histoire des systèmes de police en Europe.

La première observation qui résulte de l'ensemble des contributions à ce recueil d'études sur les polices européennes, ainsi que des références nombreuses qui y sont évoquées, concerne le développement en Europe de l'intérêt des sciences sociales pour les phénomènes policiers. Certes, ce développement est encore inégal. Après s'être amorcé aux Etats-Unis et au Canada, la réflexion scientifique sur les institutions et les pratiques policières a d'abord touché la Grande-Bretagne, puis les pays de l'Europe du Nord (Allemagne, Bénélux), avant d'atteindre la France au tournant des années 70-80 et de commencer à connaître plus récemment ses premières manifestations en Espagne et en Italie. C'est sans doute une question importante, relevant notamment de la sociologie ou de la psychologie de la connaissance, que de se demander pourquoi des phénomènes aussi fondamentaux pour l'organisation des rapports sociaux ou pour le fonctionnement politique d'une société ont si longtemps laissé indifférents sociologues aussi bien que politologues.

Certains obstacles peuvent peut-être expliquer ce long désintérêt. Il en est deux qui paraissent particulièrement importants. Tout d'abord, une première difficulté réside dans une tradition de secret, à laquelle se heurtent d'ailleurs souvent les recherches de science administrative, mais qui est ici considérablement aggravée dans la mesure où le secret peut apparaître comme une nécessité fonctionnelle, indispensable pour permettre à la police d'assurer avec efficacité les missions qui sont les siennes. Ce souci, sinon cette obsession, du secret a d'ailleurs été relevé par tous les chercheurs qui se sont intéressés à la « culture policière » ou ont tenté de décrire « la personnalité de travail » des policiers. Aussi, après avoir souligné que la police a encore moins d'historiens et surtout de sociologues que l'armée, est-ce sur cet obstacle que certains mettent l'accent lorsqu'ils constatent que la police est un objet qui se dérobe à l'observa-

tion : « une police est plus disposée à recueillir des renseignements sur les autres groupes qu'à en donner sur elle-même »⁽¹⁾.

De plus, la police est une institution qui tend à susciter spontanément des réactions et des jugements contrastés, souvent fortement influencés par des réactions affectives plus ou moins conscientes ou des préjugés idéologiques ou partisans. De ce fait, il n'est pas facile au chercheur d'adopter en ce domaine l'attitude de neutralité qui doit être la sienne, en évitant, selon la recommandation d'Auguste COMTE, de considérer l'objet de ses investigations comme un objet de critique ou d'admiration. D'autre part, à supposer qu'il parvienne à cette objectivité, il lui est encore plus difficile de faire admettre et reconnaître cette neutralité, qui risque d'être toujours vue avec suspicion au gré de préjugés contradictoires. Pour les uns – c'est souvent la réaction des institutions policières elles-mêmes – la curiosité du chercheur sera suspecte de cacher des intentions malveillantes, sinon subversives, tandis que pour d'autres l'intérêt scientifique porté à la police ne pourra être que l'alibi d'une complicité inavouable avec le pouvoir établi et avec ses aspects les plus autoritaires et les plus répressifs. Le chercheur se heurte ainsi souvent à une censure – et parfois une autocensure – idéologique à laquelle il peut lui être difficile d'échapper.

Pourtant, la police se trouve au cœur de l'organisation des sociétés et du mécanisme qui en assure la cohésion, à savoir ce que les sociologues appellent le « contrôle social », en entendant par là, selon une définition classique, « le processus destiné à assurer la conformité des conduites aux normes établies, pour sauvegarder entre les membres d'une collectivité donnée le dénominateur commun nécessaire à la cohésion et au fonctionnement de cette collectivité »⁽²⁾. S'il est vrai que cette fonction de contrôle social est assurée par bien d'autres mécanismes que le contrôle policier, il n'en reste pas moins que celui-ci ne saurait être négligé, comme cela a été souvent le cas jusqu'ici, par les sociologues. On peut aussi noter que la manière dont évoluent ces mécanismes non-policiers du contrôle social permet de comprendre certains aspects des difficultés que connaissent aujourd'hui la plupart des polices européennes, qui se trouvent aux prises avec des phénomènes que l'on peut qualifier, en termes durkheimiens, d'anomiques. Et ce n'est pas un hasard, si certains problèmes que la police a à résoudre sont imputés, pour une part par les responsables policiers, à la crise de la fonction socialisatrice de la famille ou de l'école. De ce fait, en arrière-plan de la réflexion sur l'évolution de la police dans les sociétés européennes contemporaines, on trouve plus ou moins explicitement la référence au problème de la socialisation, c'est-à-dire de la transmission et de l'intériorisation par les individus des normes collectives, ainsi que la référence aux conséquences du développement d'un subjectivisme anomique qui, adoptant pour principe la formule pirandellienne « à chacun sa vérité », a pour effet de dissoudre le nombre des normes sociales admises sans discussion par les individus et d'ébranler les comportements de solidarité qui assuraient, dans un certain nombre de cas, un

contrôle social de la société sur elle-même, sans intervention de l'autorité médiatrice de la police⁽³⁾. Ceci peut permettre d'expliquer, pour une part, la demande contemporaine croissante d'intervention policière car, comme pouvait le noter il y a quelques années un politologue : « les sociétés ne peuvent se maintenir que par un mécanisme d'ordre. Elles doivent intérioriser cet ordre pour que les contraintes deviennent moins fortes. Quand les gens ne croient plus à des systèmes de valeurs, la société ne se maintient plus que par la police »⁽⁴⁾.

Ainsi, on le voit, le sociologue ne saurait se désintéresser des phénomènes policiers, pas plus que les policiers ou les chercheurs qui s'intéressent à la police ne peuvent se désintéresser de ce que les sociologues peuvent leur apprendre sur les mécanismes fondateurs des sociétés et sur leur évolution contemporaine, dans la mesure notamment où cette évolution est susceptible de contribuer à éclairer certains des problèmes auxquels les polices européennes sont actuellement confrontées.

Des remarques analogues peuvent aussi être faites concernant le lien de la réflexion sur la police avec la science politique. C'est ainsi que sans pouvoir s'étendre ici sur cette question⁽⁵⁾, on peut s'interroger sur le point de savoir si la fonction policière n'est pas consubstantielle à l'organisation politique d'une société, et si la capacité d'assurer cette fonction, avant l'apparition de tout organe individualisé spécialisé dans son exercice, ne peut pas être considérée comme le signe, le critère de la « politification » d'un groupe, en entendant par là sa transformation en société politiquement organisée. En effet, sans entrer dans l'épineux débat anthropologique et ethnologique sur les « sociétés sans Etat », on peut se demander, après Max WEBER, si la fonction policière, envisagée comme la possibilité de faire respecter un certain nombre de règles sociales par le recours éventuel à la force physique, n'appartient pas à l'essence du politique, vérifiant l'image de D. H. BAYLEY, selon laquelle « police et politique ne sont pas plus séparables que la lame et le tranchant d'un couteau »⁽⁶⁾. De ce fait, le lien du policier et du politique n'apparaît pas comme quelque chose de secondaire ou d'accessoire, mais, au contraire, comme un élément fondamental aussi bien pour la compréhension de l'organisation politique des sociétés que pour l'analyse des institutions et des pratiques policières.

En se situant dans les perspectives qui viennent d'être évoquées, on peut d'ailleurs sans doute estimer que, pour une part, la spécificité des institutions policières réside dans le fait qu'elles se situent à l'articulation du social et du politique, en étant étroitement solidaires de ces deux environnements. A l'évidence, les institutions policières sont parmi les institutions qui sont le plus profondément immergées dans la société, dans la mesure où l'exercice de leurs fonctions les oblige à se trouver en contact presque constant avec tous les niveaux de la réalité sociétale, en pénétrant parfois très loin dans l'intimité des groupes et des individus. Du fait de ce contact, elles sont notamment amenées à avoir une capacité de perception particulièrement aiguë des transformations et des changements sociaux,

dans la mesure où elles se trouvent souvent parmi les premières institutions concrètement concernées par ceux-ci. « Peu d'institutions, a-t-on pu constater, apparaissent aussi sensibles, se trouvent dans des positions stratégiquement aussi importantes que la police. Les policiers doivent réagir en véritables sismographes aux mouvements affectifs profonds qui se déroulent au niveau de la conscience collective et au sein des diverses sous-cultures qui composent une société »⁽⁷⁾. Cette intimité de la police avec son environnement sociétal lui est tout à la fois indispensable pour percevoir les besoins de la société et s'y adapter, pour légitimer son action et disposer des contacts et informations nécessaires à celle-ci et pour pouvoir en définitive exécuter efficacement ses missions. Cette immersion sociétale de la police permet d'ailleurs de comprendre pourquoi les documents policiers peuvent s'avérer aussi précieux, et parfois irremplaçables, pour les spécialistes de l'histoire sociale. D'autre part, cet enracinement sociétal de la police rappelle que l'existence de la police a des fondements « sociétaux », en répondant, au moins pour une part, à des besoins de sécurité et d'assistance ressentis et exprimés par tout ou partie de la société. De ce fait, toute police possède plus ou moins une légitimité sociétale liée à des attentes plus ou bien moins satisfaites de la population.

Mais, par ailleurs, la police est une institution, dont la dimension politique n'est pas moins évidente que la dimension sociétale. On a déjà vu précédemment que la capacité de remplir ce que l'on a appelé la fonction policière peut être considérée comme le critère de la « politification » d'un groupe social. Dans le même sens, on peut constater que l'histoire des polices européennes tend à montrer que l'apparition d'appareils policiers spécialisés a souvent été liée au processus de construction de l'Etat et aux troubles politiques et sociaux que celui-ci a pu entraîner. Il apparaît évident que même si l'importance des facteurs politiques a varié selon les caractéristiques historiques et culturelles des sociétés européennes, avec par exemple une influence plus importante, semble-t-il, en Allemagne ou en France qu'en Grande-Bretagne, il n'en reste pas moins que l'histoire de la police ne peut être envisagée sans référence à l'histoire politique. On peut ajouter que si, dans l'histoire politique européenne, la constitution d'institutions policières spécialisées est relativement tardive par rapport au développement d'autres parties de l'appareil administratif, notamment du fait de la confusion relativement prolongée du policier avec le militaire, en revanche dans les jeunes Etats issus de la décolonisation, l'administration policière a souvent été l'une des premières à se mettre en place et à se développer. *A contrario*, on voit bien aussi que lorsque le contexte socio-politique se modifie ou présente certaines spécificités, les institutions et les pratiques policières ne sont plus les mêmes, comme en témoigne, en Grande-Bretagne, le particularisme ancien de l'organisation policière en Irlande ou l'évolution des comportements policiers en fonction des transformations socio-politiques de la société britannique depuis le début des années 70. Ce lien du policier avec le politique, se manifeste aussi dans le fait que l'Etat de légitimité du système politique n'est pas sans conséquences sur la façon dont s'établissent les rapports de la police avec la

population, de même que les défaillances policières ne sont pas sans avoir des répercussions politiques directes ou indirectes, et ceci même s'il existe dans un certain nombre de polices européennes, une tendance contemporaine à tenter de distendre ce lien du policier et du politique, à travers notamment l'idéologie de la « professionnalisation ».

A partir des observations précédentes sur le double enracinement sociétal et politique des phénomènes policiers, on peut se demander si les aperçus divers qui ont été présentés sur un certain nombre de polices européennes ne viennent pas conforter une approche que nous avons esquissée ailleurs⁽⁸⁾, mais qui peut être ici enrichie et complétée par les données empiriques qu'apportent les contributions à cet ensemble d'études. Cette approche consiste à se demander si l'histoire d'un système policier, ou l'état d'un système policier à un moment donné, ne sont pas conditionnés par deux processus dont l'importance relative peut être variable selon les sociétés, et peut être selon les époques dans une même société.

Le premier processus serait un processus que l'on peut qualifier de *sociétal*, résultant de transformations de la société qui, à un moment donné, font apparaître comme inadéquats les moyens de régulation sociale anciens, en suscitant des attentes et des demandes sociales pour la mise en œuvre de moyens de régulation nouveaux, mieux adaptés aux nouveaux besoins qui s'expriment. Dans ce cas c'est la dynamique des besoins sociaux qui déterminerait quasi directement l'évolution du système policier.

Le second processus serait un processus que l'on peut qualifier de *politique*, consistant dans une évolution faisant apparaître une autorité agissant au nom de la collectivité et édictant ou garantissant les normes la régissant, en s'organisant, à travers la fonction policière, pour faire respecter ces normes et assurer son existence et son pouvoir. Dans ce cas l'évolution du système policier serait aussi fonction de changements sociaux, mais leur influence sur l'évolution du système de police serait médiatisée par l'intervention de l'instance politique, celle-ci étant elle-même génératrice de besoins policiers spécifiques.

On pourrait donc distinguer deux dynamiques : une dynamique de besoins sociaux et une dynamique de besoins politiques. A partir de là, selon l'intensité de ces deux dynamiques, et selon que l'une prédomine sur l'autre, ou selon leur combinaison, on pourrait distinguer des modes d'exercice différents de la fonction policière et, éventuellement, des types d'histoire différents de la police.

En fonction de ces prémisses, une première hypothèse serait alors celle des situations dans lesquelles la dynamique des exigences et des attentes sociales est prédominante, le développement de la fonction policière étant alors lié à l'apparition de nouveaux besoins sociaux. Dans ce cas les facteurs déterminants de l'évolution policière seraient des variables sociales, telles, par exemple, la croissance du groupe, l'ouverture de celui-ci sur l'extérieur, des mutations techniques, économiques sociales ou

culturelles. Ainsi l'histoire des sociétés européennes paraît montrer de ce point de vue l'importance de changements comme l'urbanisation, l'industrialisation et ses conséquences socio-économiques, ou encore l'évolution des moyens de communication. Lorsque cette dynamique sociétale est prédominante, l'organisation de la fonction policière se traduirait par un effort de la société pour « s'auto-policer » et pour résoudre ses propres problèmes de police en dehors ou en limitant l'intervention de l'instance politique.

Dans cette perspective, à partir d'un stade initial d'autorégulation par un contrôle social immédiat et spontané, résultant de la surveillance exercée mutuellement les uns sur les autres par les membres du groupe, un premier niveau d'organisation serait alors celui dans lequel la fonction policière est déléguée de manière temporaire à des membres du groupe intervenant ponctuellement de manière plus ou moins bénévole. A un second niveau pourrait correspondre un début d'institutionnalisation permanente, mais toujours avec une participation des membres de la communauté, par exemple par l'élection des titulaires des fonctions de police ou bien par la participation des membres du groupe à l'exercice de la fonction de police comme supplétifs, avec des organisations du type « milice ». Enfin, le niveau maximum des besoins sociétaux se caractériserait par l'apparition d'institutions policières spécialisées et professionnalisées, mais restant proches des besoins sociétaux par leur décentralisation, par leur caractère civil, et par la pratique d'une police de proximité et de service, orientée vers la protection des personnes et des biens, favorisant leur intégration dans l'environnement social.

La seconde hypothèse serait celle dans laquelle les changements sociétaux s'accompagnent d'un processus de changements politiques déterminant une dynamique spécifique de besoins politiques, liés notamment au souci de limiter les troubles de l'ordre public susceptibles de remettre en cause l'ordre politique établi. On retrouverait alors ici, par exemple, l'influence de certaines des variables recensées par D. H. BAYLEY dans son étude sur les rapports de la police et de la construction de l'Etat⁽⁹⁾ dans les pays européens, comme les obstacles à la construction d'un « centre » politique et les conflits « centre-périmétrie », les résistances au développement des activités mobilisatrices et extractives de l'instance politique (conscription, fiscalité, etc.), les crises et les conflits de légitimité, ou encore les résistances du système politique à des demandes de participation politique (développement du processus démocratique).

A cette perspective de dynamique politique prédominante correspondrait, à un premier niveau, une situation de confusion structurelle entre police et pouvoir politique : la même autorité exerçant pouvoir politique et fonction policière, souvent dans une situation de dispersion du pouvoir politique maintenant encore celui-ci très près de sa base sociétale (ainsi dans le système féodal). Un second niveau, en relation avec une dynamique politique plus forte, serait la construction d'un « centre » politique tendant à étendre et à monopoliser les pouvoirs de police, cette évolution

s'accompagnant d'une différenciation structurelle entre structure politique et structure administrative, mais celle-ci restant en revanche indifférenciée et mêlant notamment fonction policière, fonction militaire, fonction judiciaire, fonction pénitentiaire, fonction d'assistance. Enfin, un troisième niveau serait caractérisé par l'émergence de la police en tant qu'organisation administrative individualisée par rapport aux structures militaires ou judiciaires, le poids de la dynamique politique se traduisant alors par une tendance à la centralisation, à la militarisation et à un certain isolement social de cette structure spécialisée du fait d'une activité de type dissuasif et répressif orientée prioritairement vers le maintien de l'ordre public.

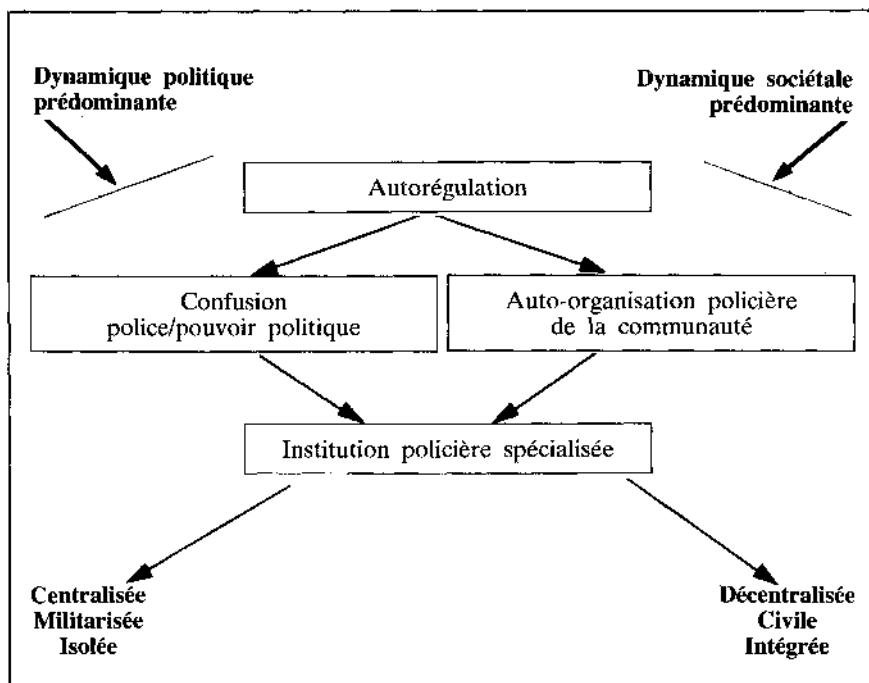
Telle est donc, en fonction des variations de la dynamique des besoins sociétaux et de la dynamique des besoins politiques la typologie que l'on peut envisager dans une approche qui peut être synchronique (Tableau 1), mais qui peut être aussi une perspective diachronique de type historique qu'il illustre le Tableau 2.

TABLEAU 1

Dynamique sociétale Dynamique politique	Faible	Moyenne	Forte
Faible	Autorégulation	Auto-organisation policière de la communauté	Institution policière spécialisée civile décentralisée intégrée
Forte	Indifférenciation : Police Pouvoir politique dispersé	Différenciation : « Centre » politique Administration indifférenciée	Institution policière spécialisée centralisée militarisée isolée

Ceci étant, s'il nous semble que cette approche peut permettre de retrouver et d'éclairer les caractéristiques de telle ou telle police à telle ou telle époque, il est bien évident que ces situations constituent des types- idéaux au sens de Max WEBER, c'est-à-dire des situations schématisées qui ne se retrouvent *jamais* telles quelles dans la réalité qui est en général beaucoup plus complexe. En particulier la dichotomie théorique proposée est pour une bonne part artificielle et n'entend pas notamment recouper la distinction empirique souvent utilisée par les chercheurs britanniques pour opposer modèle de police britannique et modèle de police continental,

TABLEAU 2



une distinction dont la portée réelle tend d'ailleurs à être minimisée par les travaux les plus récents et les contributions de ce numéro des *Cahiers*.

En outre, cette hypothèse postule la prédominance d'une dynamique sur l'autre, mais on peut se demander s'il n'y a pas des situations plus compliquées dans lesquelles ces dynamiques peuvent se mêler, ou bien dans lesquelles elles peuvent coexister en influençant des niveaux différents de la réalité, par exemple dans le cas de superposition de structures de police nationales et de structures de police locales. Enfin, et c'est la remarque la plus importante, ces deux dynamiques ne sont pas indépendantes l'une de l'autre et sont dans la réalité étroitement enchevêtrées. Ainsi dans nombre de cas, la dynamique sociétale peut influencer la dynamique politique, par exemple, lorsque l'affrontement des groupes sociaux entraîne le renforcement du pouvoir politique pour arbitrer ces conflits ou assurer la domination d'un groupe sur un autre. Inversement, dans d'autres cas, la dynamique politique est elle aussi susceptible d'avoir des incidences sur la dynamique sociétale, comme le montre par exemple le rôle moteur de l'Etat dans l'évolution économique et sociale de la société allemande après 1870.

Encore une fois, il importe de bien souligner que cette approche en termes de dynamique sociétale et de dynamique politique vise à proposer une problématique destinée à clarifier la compréhension de certains des

phénomènes ayant caractérisé l'histoire policière des pays européens, mais sans prétendre enfermer de manière exhaustive dans ses schémas le déroulement d'histoires policières dont les travaux empiriques montrent l'extrême complexité, en mettant en garde contre la tentation de ramener celles-ci à quelques idées trop simples, sinon simplistes.

Notes

- (1) J.-W. LAPERRRE, *Analyse des systèmes politiques*, Paris, PUF, 1973, p. 225.
- (2) G. ROCHER, *Introduction à la sociologie générale*, Paris, Ed. du Seuil, 1968, T. 1, p. 55.
- (3) Sur le développement de cet individualisme, cf. G. LIPOVETSKI, *L'ère du vide*, Paris Gallimard, 1983.
- (4) M. DUVERGER, *Le Figaro*, 15/1/1978.
- (5) Sur ce point on pourra se référer à J.-L. LOUBET DEL BAYLE et al., *Police et société*, Toulouse, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques, 1989, p. 285 et s.
- (6) *The police and political development in India*, Princeton, Princeton University Press, 1969, p. 11.
- (7) D. SZABO et al., *Police, culture et société*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1972, p. 8.
- (8) J.-L. LOUBET DEL BAYLE, « Questions sur les origines et l'histoire de la police », in *Procès. Cahiers d'analyse politique et juridique*, 1984, p. 10 et s., et *Police et Société*, op. cit., p. 179 et s.
- (9) D.-H. BAYLEY, « The police and political development in Europe », in Tilly, ed., *The formation of national states in western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

Deuxième partie

REPÈRES

Regards institutionnels *

(1^{er} Juillet -15 octobre 1991)

Réglementation

Drogue

Arrêté du 25 septembre 1991 relatif à la participation des entreprises d'assurance et de capitalisation à la lutte contre le blanchiment des capitaux provenant du trafic des stupéfiants (JO Lois et Décrets, 3 octobre 1991, p. 12 888).

Environnement

Décret n° 91-732 du 26 juillet 1991 relatif à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (JO Lois et Décrets, 28 juillet 1991, p. 10 056).

Frontière

Loi n° 91-642 du 10 juillet 1991 autorisant l'approbation de l'accord d'adhésion de la République italienne à la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (JO Lois et Décrets, 12 juillet 1991, p. 9 112).

Loi n° 91-737 du 30 juillet 1991 autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'union économique Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (JO Lois et Décrets, 1^{er} août, p. 10 192).

Immigration

Décret n° 91-829 du 30 août 1991 modifiant le décret n° 82-442 du 27 mai 1982 pris pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2

* Chaque trimestre, le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif, des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires, travaux parlementaires, déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure. Cette chronique est établie par Béatrice Fournier-Mickiewicz (IHESI)

novembre 1945 modifiée relative aux *conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers en ce qui concerne l'admission sur le territoire français* (JO Lois et Décrets, 31 août 1991, p. 11 445).

Décret n° 91-902 du 6 septembre 1991 portant publication de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France* (JO Lois et Décrets, 13 septembre 1991, p. 12 058).

Circulaire du 26 septembre 1991 relative à la *situation des demandeurs d'asile au regard du marché du travail* (JO Lois et Décrets, 27 septembre 1991, p. 12 606).

Justice

Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'*aide juridique* (JO Lois et Décrets, 13 juillet 1991, p. 9 170).

Libertés publiques

Loi n° 91-646 du 10 juillet 1991 relative au *secret des correspondances émises par la voie des télécommunications* (JO Lois et Décrets, 13 juillet 1991, p. 9 167).

Loi n° 91-648 du 11 juillet 1991 modifiant le *code des postes et des télécommunications et la loi n° 90-1170 du 29 décembre 1990 sur la réglementation des télécommunications* (JO Lois et Décrets, 13 juillet 1991, p. 9 177).

Décret n° 91-1051 du 14 octobre 1991 portant application aux *fichiers informatisés, manuels ou mécanographiques gérés par les services des renseignements généraux des dispositions de l'article 31, alinéa 3, de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés* (JO Lois et Décrets, 15 octobre 1991, p. 13 498).

Décret n° 91-1052 du 14 octobre 1991 relatif au *fichier informatisé du terrorisme mis en œuvre par les services des renseignements généraux du ministère de l'Intérieur* (JO Lois et Décrets, 15 octobre 1991, p. 13 499).

Police

Décret n° 91-703 du 23 juillet 1991 modifiant le décret n° 86-1355 du 26 décembre 1986, modifié par le décret n° 91-164 du 13 février 1991, relatif au *statut particulier du corps des enquêteurs de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 24 juillet 1991, p. 9 779).

Décret n° 91-704 du 23 juillet 1991 modifiant le décret n° 72-774 du 16 août 1972 relatif au *statut particulier des corps des inspecteurs de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 24 juillet 1991, p. 9 779).

Décret n° 91-705 du 23 juillet 1991 modifiant le décret n° 68-92 du 29 janvier 1968 relatif au *statut particulier du corps des gardiens de la paix de la Police nationale* (JO Lois et Décrets, 24 juillet 1991, p. 9 780).

Arrêté du 29 août 1991 portant *création d'une école nationale de police à Roubaix* (JO Lois et Décrets, 26 septembre 1991, p. 12 566).

Sécurité civile

Arrêté du 11 juillet 1991 portant *organisation et attribution de la direction de la sécurité civile* (JO Lois et Décrets, 12 juillet 1991, p. 9 120).

Arrêté du 31 mai 1991 portant approbation de dispositions modifiant et complétant le *règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public* (JO Lois et Décrets, 21 juillet 1991, p. 9 697).

Sécurité intérieure

Décret n° 91-903 du 10 septembre 1991 portant *organisation de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure* (JO Lois et Décrets, 13 septembre 1991, p. 12 062).

Transports

Décret n° 91-867 du 4 septembre 1991 modifiant l'article 1^{er} du décret n° 79-618 du 13 juillet 1979 relatif à *la protection des transports de fonds* (JO Lois et Décrets, 6 septembre 1991, p. 11 719).

Sécurité aérienne

Décret n° 91-660 du 11 juillet 1991 modifiant les annexes I et II à la section I du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de l'aviation civile (art. D. 131-1 à D. 131-10) relatives aux *règles de l'air et aux services de circulation aérienne* (JO Lois et Décrets, 17 juillet 1991, p. 9 384).

Sécurité fluviale et maritime

Décret n° 91-689 du 15 juillet 1991 portant *mise en vigueur de dispositions du règlement de police pour la navigation du Rhin* (JO Lois et Décrets, 19 juillet 1991, p. 9 580).

Décret n° 91-731 du 23 juillet 1991 relatif à *l'équipage et à la conduite des bateaux circulant ou stationnant sur les eaux intérieures* (JO Lois et Décrets, 28 juillet 1991, p. 10 053).

Sécurité routière

Décret n° 91-825 du 28 août 1991 portant *modification des dispositions du*

code de la route réprimant le dépassement des vitesses maximales autorisées (JO Lois et Décrets, 30 août 1991, p. 11 398).

Décret n° 91-881 du 6 septembre 1991 portant *modification de certaines dispositions du code de la route* (JO Lois et Décrets, 8 septembre 1991, p. 11 847).

Arrêté du 20 juin 1991 relatif à la *signalisation des routes et autoroutes* (JO Lois et Décrets, 1^{er} août 1991, p. 10 220).

Ville

Loi d'orientation pour la ville (n° 91-662 du 13 juillet 1991), (JO Lois et Décrets, 19 juillet 1991, p. 9 521).

Travaux parlementaires

Délinquance et criminalité

Proposition de loi de M. Jacques GODFRAIN tendant à *aggraver les peines en matière de contrefaçon des moyens de paiement* (AN, n° 2 203).

Violences sur les enfants (Question, JO Débats AN, 5 août 1991, p. 3 171).

Traitemennt pénal des mineurs délinquants (Question, JO Débats, AN, 19 août 1991, p. 3 369).

Prévention de la délinquance (Question, JO Débats, Sénat, 12 septembre 1991, p. 1 967).

Lutte contre le recel (Question, JO Débats, AN, 7 octobre 1991, p. 4 124).

Drogue

Projet de loi présenté par M. Henri NALLET, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et M. Michel SAPIN, ministre délégué à la Justice, relatif au *renforcement de la lutte contre le trafic de stupéfiants* (AN, n° 2 216).

Conséquences de l'arrêté du 9 mars 1991 portant annulation de crédits sur le financement des Associations de lutte contre la toxicomanie (Question, JO Débats, AN, 1^{er} juillet 1991, p. 2 579).

Coordination des services de répression de la drogue (Question, JO Débats, Sénat, 26 septembre 1991, p. 2 073).

Usage de la drogue et augmentation de la délinquance (Question, JO Débats, AN, 1^{re} séance du 2 octobre 1991, p. 4 033).

Environnement

Campagne d'information sur les risques industriels (Question, JO Débats, Sénat, 18 juillet 1991, p. 1 502).

Risque nucléaire (Question, JO Débats, AN, 26 août 1991, p. 3 449).

Lutte contre les incendies (Question, JO Débats, Sénat, 29 août 1991, p. 1 834).

Plan national pour l'environnement (Question, JO Débats, Sénat, 3 octobre 1991, p. 2 136).

Information de la population sur les risques naturels et particulièrement les tempêtes (Question, JO Débats, AN, 14 octobre 1991, p. 4 222).

Déchets

Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs (Sénat, n° 431).

Rapport de M. Michel DESTOT, au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, sur les problèmes posés par le traitement des déchets ménagers, industriels et hospitaliers : déchets industriels (AN, n° 2 146).

Normes de sécurité concernant la gestion des déchets radioactifs (Question, JO Débats, AN, 8 juillet 1991, p. 2 678).

Problème du traitement des ordures ménagères (Question, JO Débats, AN, 15 juillet 1991, p. 2 786).

Eau

Rapport déposé par M. Jean-Yves LE DEAUT au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur la préservation de la qualité de l'eau (distribution de l'eau potable et traitement des eaux résiduaires) (AN, n° 2 218).

Rapport, fait par M. Richard POUILLE, au nom de la commission des affaires économique, sur le projet de loi sur la répartition, la police et la protection des eaux (Sénat, n° 28).

Proposition de loi de M. Pierre MAUGER relative à la protection des eaux souterraines (AN, n° 1 820).

Politique de l'eau (Question, JO Débats, Sénat, p. 1 771).

Immigration

Projet de loi, présenté par M. Michel SAPIN, ministre délégué à la Justice, renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (AN, n° 2 242).

Rapport de M. Alain VIDALIES, au nom de la commission des affaires culturelles, sur le projet de loi (n° 2 242) renforçant la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (AN, n° 2 250).

Proposition de loi de M. Bernard PONS tendant à *réformer la procédure du droit d'asile* (AN, n° 2 227).

Proposition de loi de M. Georges HAGE relative à *la lutte contre les employeurs de main d'œuvre étrangère clandestine* (AN, n° 2 231).

Proposition de loi, présentée par MM. Charles PASQUA, Marcel LUCOTTE, les membres du groupe du Rassemblement pour la république et appartenants et les membres de l'Union des républiques et des indépendants et rattachés administrativement, *organisant la définition d'un quota annuel d'immigration en France* (Sénat, n° 450 rectifié).

Proposition de loi, présentée par MM. Charles PASQUA et Marcel LUCOTTE et plusieurs de leurs collègues, *réformant la procédure du droit d'asile* (Sénat, n° 451 rectifié).

Justice

Rapport de M. François COLCOMBET, au nom de la commission des lois, *sur le projet de loi (n° 2 083) portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre la nation, l'Etat et la paix publique* (AN, N° 2 244).

Rapport présenté par M. Charles SOLIBOIS, au nom de la commission des lois, *sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant réforme des dispositions du code pénal relatives à la répression des crimes et délits contre les personnes* (Sénat, N° 485).

Cellule chargée de la sécurité au niveau de l'administration centrale et des directions régionales du ministère de la Justice (Question, JO Débats, Sénat, 22 août 1991, p. 1 780).

Police

Coopération franco-roumaine dans le domaine policier (Question, JO Débats, Sénat, 11 juillet 1991, p. 1 447).

Etat d'application de la mesure tendant au développement de la diffusion des moyens et techniques d'identité judiciaire au sein des polices urbaines (Question, JO Débats, Sénat, 1^{er} août, p. 1 629).

Départementalisation de la police (Question, JO Débats, Sénat, 22 août 1991, p. 1 780).

Fonctionnement de la police (Question, JO Débats, AN, 26 août 1991, p. 3 461).

Suite donnée à la proposition de mise en place d'une assistante médicale permanente dans les commissariats (Question, JO Débats, Sénat, 19 septembre 1991, p. 2 034).

Coordination des services de police (Question, JO Débats, Sénat, 19 septembre 1991, p. 2 035).

Effectifs de police affectés à l'îlotage (Question, JO Débats, Sénat, 19 septembre 1991, p. 2 035).

Equipement radio des services de police (Question, JO Débats, Sénat, 19 septembre 1991, p. 2 035).

Police judiciaire (Question, JO Débats, AN, 7 octobre 1991, p. 4 129).

Crédits affectés à la Police nationale (Question, JO Débats, Sénat, 10 octobre 1991, p. 2 234).

Personnels de police scientifique (Question, JO Débats, AN, 14 octobre 1991, p. 4 227).

Police municipale

Proposition de loi de M. Jacques DOMINATI, relative à *l'extension des pouvoirs de police du maire de Paris* (AN, n° 2 160).

Rôle, statut et compétences des polices municipales (Questions, JO Débats, AN, 5 août 1991, p. 3 166 ; JO Débats, Sénat, 8 août 1991, p. 1 712 et 26 septembre 1991, p. 2 099 ; JO Débats, AN, 7 octobre 1991, p. 4 125).

Protection du patrimoine

Sécurité dans les musées nationaux (Question, JO Débats, Sénat, 8 août 1991, p. 1 700).

Sécurité privée

Mise en place d'un centre de formation destiné aux sociétés de gardiennage et de sécurité (Question, JO Débats, Sénat, 22 août 1991, p. 1 778).

Sécurité routière

Proposition de loi de M. Jacques CHIRAC, tendant à compléter l'article L. 1^{er} du code de la route afin *d'étendre sous certaines conditions, les mesures relatives à la lutte contre l'alcoolisme au volant à la conduite automobile sous l'influence de drogues illicites* (AN, n° 2 165).

Réglementation du permis de conduire (Question, JO Débats, AN, 22 juillet 1991, p. 2 908).

Limitations de vitesse (Question, JO Débats, AN, 5 août 1991, p. 3 174).

Transports de matières dangereuses (Question, JO Débats, AN, 19 août 1991, p. 3 402).

Ville

Action en faveur des villes (Question, JO Débats, Sénat, 4 juillet 1991, p. 1 385).

Conclusions de la mission d'enquête concernant la ville (Question, JO Débats, Sénat, 22 août 1991, p. 1 793).

Dossiers

La formation aux métiers de la sécurité publique

Groupe de travail sur la formation *

Depuis septembre 1990, un groupe de travail, rassemblant les principales administrations directement engagées dans la mission de service public de préservation de la sécurité intérieure en France (Gendarmerie, Police, Pénitentiaire, Douanes) a été chargé, dans le cadre plus général de l'entreprise de modernisation des services de l'Etat, de conduire une réflexion sur le recrutement et la formation aux métiers de la sécurité, en favorisant l'esprit de coopération et en développant les échanges.

Avant toute autre réflexion, le groupe s'est attaché à dresser le constat de l'existant en matière de formation initiale des agents d'exécution de chacun des ministères représentés ; ce sont ces personnels (gendarmes, gardiens de la paix, surveillants de prison, agents de constatation des douanes), au contact quotidien avec le public qui forgent l'image des métiers de la sécurité dans la population. Dans la vie d'un fonctionnaire, la formation initiale est une phase déterminante parce que durant cette période s'acquièrent non seulement les gestes et techniques professionnelles, mais aussi les valeurs sur lesquelles repose « l'esprit maison ». C'est pourquoi, bien que présentant un aspect purement descriptif, les fiches qui vous sont proposées peuvent faire apparaître, à travers les diverses solutions retenues pour l'apprentissage du métier, des orientations générales significatives à cet égard.

Chacune des institutions étudiées ici, et c'est une première caractéristique, plonge ses racines dans une tradition séculaire. Le poids de l'histoire a forcément pesé sur les modes d'apprentissage du métier ainsi que sur l'organisation du système de formation.

C'est par exemple en accord avec le réflexe centralisateur français que les premières écoles de gardiens de la paix, de douaniers et de surveillants de prison se sont installées à Paris ou en région parisienne.

* Ce groupe de travail était constitué de M^{mes} Muriel Topin, inspecteur principal (Institut des hautes études de la sécurité intérieure), Michèle Vignot, attaché principal d'administration (Direction de l'administration pénitentiaire), de Mrs François-Yves Boscher, commissaire divisionnaire (Institut national de formation de la police), Jean-Pascal Codine, chef du bureau politique générale du personnel (Direction générale des douanes et droits indirects), Marc Dubourdin, secrétaire général adjoint (Institut des hautes études de la sécurité intérieure), Eric Hombrados, commandant (Direction générale de la gendarmerie nationale), Bernard Petitgas, lieutenant-colonel (Direction générale de la gendarmerie nationale), Georges Pomies, directeur inter-douanes (Direction générale des douanes et droits indirects), Bernard Tarrin, conseiller technique (Direction générale de la police nationale), Jean-René Travers, lieutenant-colonel (Direction générale de la gendarmerie nationale).

En ce qui concerne les orientations pédagogiques, on retrouve, d'une administration à l'autre, un grand nombre de préoccupations communes :

- comment faire participer activement les élèves à leur propre formation ? La pédagogie par objectifs contribue-t-elle à cette démarche ?
- responsabiliser les élèves, mais jusqu'où placer leur degré d'autonomie ? Selon quelles méthodes et modalités ?
- si, pour tous les ministères, les connaissances théoriques apparaissent comme indispensables, dans quelle mesure le comportement de chaque élève est-il pris en compte dans les évaluations ?
- comment améliorer la relation entre théorie et pratique ? Quelle importance donner aux stages sur le terrain ? Quelle place donne-t-on à l'alternance ?

Enfin, la recherche de la qualité pédagogique a conduit les administrations concernées à développer des « cursus » de formation de formateurs internes, destinés à des fonctionnaires volontaires. Quelle part doit être réservée à l'apprentissage pédagogique ? Quelle part à la consolidation des connaissances professionnelles ?

On relève aussi des points communs comme la durée des scolarités qui varie de 8 à 12 mois, ou l'adoption du système du contrôle continu et du classement à la sortie des écoles, classement qui détermine le choix de l'affectation.

En matière de recrutement le concours est la règle, à l'exception de la gendarmerie, et il faut noter une sur-élévation du niveau d'instruction des candidats aux métiers de la sécurité ; 32 à 60 % des élèves ont le niveau Bac et plus, alors que les épreuves du concours sont du niveau CEP ou BEPC.

L'objectif de ce groupe de travail n'est en aucun cas d'uniformiser des scolarités qui ont un caractère spécifique légitime, né de l'histoire et du partage des missions, mais au contraire, sur un certain nombre d'enjeux de créer des synergies, des collaborations, des échanges.

La formation initiale des gardiens de la paix

Historique

La première école de gardiens de la paix à proprement parler est sans doute celle de la Police Parisienne, créée à la fin du 19^e siècle. En effet, le 30 juillet 1883, sous l'impulsion du Préfet de Police CAMESCASSE et du chef de police municipale GAUBET naissait l'école pratique de la police municipale, chargée de la formation professionnelle des élèves gardiens parisiens.

Ensuite, c'est, en avril 1946, que le Centre d'instruction et d'application de la sûreté nationale (CIASN) s'est installé à Sens (89) dans un établissement militaire. Le CIASN est devenu l'Ecole nationale de police de Sens (ENP Sens).

En 1973, une importante action immobilière permettait l'ouverture de 3 centres régionaux d'instruction des corps urbains (CRICU) destinés à la formation initiale des élèves gardiens à : Chatel-Guyon (63), Reims (51), et Vannes (56).

Cinq ans après, en 1978, un autre établissement de formation était créé, à Fos-sur-Mer (13), pour assurer la formation des gardiens de la paix destinés aux CRS.

Enfin, dans la période récente et depuis 1982, pour faire face à une demande accrue de formation, 10 Centres de formation nouveaux ont été ouverts et deux écoles construites à Saint-Malo (1988) et à Marseille (1991).

Toutes ces structures sont à l'heure actuelle chargées de la formation initiale des gardiens de la paix et des policiers auxiliaires.

Objectifs généraux de la formation

Conformément aux orientations d'une charte de la formation de la police nationale publiée en 1982, un référentiel du métier de gardien de la paix a été élaboré en 1983.

Cette étude rigoureuse des postes et des tâches intégrait non seulement l'existant, mais aussi les évolutions prévisibles du métier ; elle visait également à une harmonisation des enseignements dispensés dans les différentes structures de formation. Ce rôle d'harmonisation est aujourd'hui imparti à l'Institut national de formation, en collaboration avec les écoles et les directions d'emploi pour les spécificités.

Désormais, la formation des gardiens vise à une professionnalisation accrue, c'est-à-dire l'acquisition des savoirs et des comportements les plus adaptés aux tâches réelles.

La pédagogie mise en œuvre

Les programmes d'enseignement sont fondés sur des capacités à acquérir, traduites en objectifs de formation.

Les orientations pédagogiques

L'articulation du référentiel métier et d'une pédagogie par objectifs permet de déterminer les pré-requis indispensables en début de scolarité.

Pour répondre à l'objectif de professionnalisation, le système de formation tend à développer une pédagogie par alternance : les cours théoriques et

les expériences pratiques abordées en écoles sont complétés par des stages dans les différents services de la Police et par une ouverture sur l'environnement professionnel du policier.

La durée des scolarités

La scolarité des élèves gardiens de la paix s'échelonne sur douze mois suivis de quatre mois de stage pratique dans le service d'affectation.

L'organisation générale de la scolarité

a) L'agencement de la scolarité

La scolarité des élèves gardiens s'organise autour de trois phases.

Un tronc commun de qualification de 35 semaines découpées en 4 niveaux :

– 1^{er} niveau : 8 semaines

Le gardien découvre la police nationale et se situe dans son nouveau métier.

Les objectifs ont pour cadre de réalisation les locaux de police : l'élève doit être capable d'utiliser les moyens techniques des services, d'accueillir et de renseigner le public, d'aider au fonctionnement du poste et de rédiger selon les normes professionnelles ;

– 2^e niveau : 10 semaines

Le gardien analyse des situations à caractère pénal et nécessitant des techniques de recherches, d'enquêtes et de procédures. Sont également abordés les principes de sécurité dans l'intervention, dans la surveillance et l'escorte.

L'élève apprend l'application des règles pour la police de la circulation ou pour la canalisation de foules non agressives ;

– 3^e niveau : 9 semaines

Le gardien apprend à évoluer sur la voie publique et dans les lieux et établissements publics : application des dispositifs de salubrité, de barrage routier, d'arrestation, de secours aux victimes ;

– 4^e niveau : 8 semaines

Les objectifs du 4^e niveau définissent les capacités relationnelles, juridiques et techniques à mettre en œuvre à l'égard de la jeunesse, des personnes âgées et des familles. Le tronc commun se conclut enfin par l'étude des règles légales de maintien de l'ordre.

b) Un stage pratique intermédiaire

Cette période de stage en service peut être accomplie à la préfecture de police, dans les polices urbaines, dans les compagnies républicaines de

sécurité et à la police de l'air et des frontières. Sa durée est de deux semaines.

c) Des formations spécifiques

A l'issue du tronc commun, en fonction de leur classement et de leurs vœux, les élèves sont désignés pour effectuer, durant 9 semaines, leur formation spécifique dans l'un des quatre corps de la police en tenue.

Des contrôles de connaissances sont organisés à l'issue de chaque niveau.

Au terme de la formation, il est établi un classement. Les élèves choisissent leur affectation parmi les postes offerts en fonction de leur rang de sortie.

Les méthodes pédagogiques

Les méthodes pédagogiques utilisées tout au long de la scolarité recherchent l'implication et la participation la plus grande possible des élèves.

Elles favorisent le travail en groupe, la responsabilisation et l'initiative de l'élève, ainsi que les capacités d'adaptation et d'analyse des situations.

Ces méthodes sont complétées par des pratiques d'ouverture sur l'environnement de chaque école.

Les formateurs

Les équipes pédagogiques intègrent progressivement des formateurs de grades et de corps de police différents, mais aussi des formateurs occasionnels extérieurs à l'institution.

Ces formateurs bénéficient d'une formation pédagogique préalable organisée par l'Institut national de formation des personnels de police. La durée de cette formation est de douze semaines ; au cours de ce cycle, les formateurs apprennent à animer des groupes d'adultes, à faire le choix des méthodes pédagogiques appropriées et à utiliser les moyens modernes de communication.

Actuellement, 378 formateurs ainsi que 146 moniteurs de sport et tir exercent leurs activités dans les différentes structures de formation de gardiens de la paix. En outre, des psychologues participent à l'enseignement des sciences humaines.

Les élèves gardiens de la paix

Leur recrutement

Le recrutement s'effectue par concours national incluant des tests psychologiques.

Bien qu'aucun diplôme ne soit exigé, environ 40 % des élèves possèdent le Bac et plus, seulement moins de 2 % n'ont effectivement aucun diplôme.

Les effectifs

Sur les trois dernières années, les effectifs ont été les suivants :

Année	Promotion	Date incorporation	Nombre d'élèves scolarisés		
			Hommes	Femmes	Total
1988	112 ^e	4/01/88	700	100	800
	113 ^e	3/10/88	1 364	236	1 600
1989	114 ^e	3/10/89	897	153	1 050
	115 ^e	3/10/89	1 423	107	1 530
1990 *	116 ^e	3/01/90	775	225	1 000
	117 ^e	4/09/90	1 408	212	1 620
	118 ^e	3/01/91	1 062	163	1 225
	119 ^e	18/02/91	331	44	375
Total			7 960	1 240	9 200

* Année à partir de laquelle la scolarité est passée à 12 mois.

Les écoles de gardiens de la paix

A côté des huit écoles nationales de police (ENP), la formation est aussi dispensée dans dix Centres de formation de la police (CFP) qui sont des unités, aux capacités plus réduites, hébergées dans les locaux des compagnies républicaines de sécurité.

Structure de formation	Adresse	Capacité d'accueil (*) pédagogiques
ENP Châtel-Guyon	22, rue du Commerce 63140 Châtel-Guyon Tél. : 16.73.86.05.88	184
ENP Fos-sur-Mer	BP 250 13775 Fos-sur-Mer Cedex Tél. : 16.42.11.58	672
ENP Paris	Redoute de Gravelle Avenue de l'Ecole de Joinville 75571 Paris Cedex 12 Tél. : 43.68.76.55 43.68.68.45 43.68.63.10	482
ENP Reims	13, av. Maréchal-Juin 51100 Reims Tél. : 16.26.36.13.13	278
ENP Saint-Malo	3, rue Roger-Vercel BP 1003 35401 Saint-Malo Cedex Tél. : 16.99.40.31.22	385

(*) Ces capacités d'accueil sont également utilisées dans le cadre d'actions de formation continue.

Structure de formation	Adresse	Capacité d'accueil (*) pédagogiques
ENP Sens	Caserne Gémeau R. des Francs-Bourgeois 89106 Sens Cedex Tél. : 16.86.65.53.01	511
ENP Vannes	BP 1109 56036 Vannes Cedex Tél. : 16.97.63.19.00	213
ENP Marseille	BP 351 13309 Marseille Cedex Tél. : 16.91.10.38.00	375
ENP Roubaix	En cours	
CFP Aubière	CRS n° 48 - BP 166 90, avenue Roger-Maeurle 63170 Aubière Tél. : 16.73.26.36.00	95
CFP Béthune	CRS n° 15 - Rue Barbusse 62027 Béthune Cedex Tél. : 16.21.01.29.09	75
CFP Carcassonne	CRS n° 57 - BP 806 248, av. Général-Leclerc 11012 Carcassonne Cedex Tél. : 16.68.25.23.50	124
CFP Chassieu	CRS n° 45 - BP 55 18, route de Lyon 69680 Chassieu Cedex Tél. : 16.72.37.27.27	200
CFP Mulhouse	CRS n° 36 - BP 247 11, rue Victor-Hugo 68110 Illzach-Modenheim Cedex Tél. : 16.89.56.15.50	120
CFP Nantes	CRS n° 42 P. du Marquis-de-Saffre 44087 Saint-Herblain Cedex Tél. : 16.40.59.43.40	95
CFP Perpignan	CRS n° 58 Chemin de la Poudrière 66020 Perpignan Tél. : 16.68.61.30.81	80
CFP Saint-Brieuc	CRS n° 13 - BP 2047 161, bd de l'Atlantique 22030 Saint-Brieuc Tél. : 16.96.94.57.84	105
CFP Sancerre	CRS n° 52 - BP 61 Caserne de la Garde Avenue de Verdun 18300 Sancerre Tél. : 16.48.54.31.40	90
CFP Troyes	CRS n° 35 - BP 761 1, rue Jean-Mesny 10026 Troyes Cedex Tél. : 16.25.80.52.22	120

Les perspectives à moyen terme

Recrutement

Le Brevet des Collèges ou équivalent sera exigé pour se présenter au concours de gardien de la paix.

Formateurs

La constitution d'équipes de formateurs venant de l'ensemble des corps et grades de la police sera généralisée.

Ecoles

Le parc immobilier va être étendu en privilégiant les implantations dans les grands centres urbains. Dans l'immédiat, des écoles vont être ouvertes dans le Nord de la France à Roubaix, et en région parisienne à Draveil. Cette politique coïncidera avec un régime d'externat favorisant la responsabilisation du fonctionnaire.

La formation initiale des gendarmes

Historique

A l'époque où la gendarmerie était « maréchaussée », la formation n'était pas structurée et s'acquérirait empiriquement sur le terrain. Toutefois, les ordonnances exigeaient des candidats qu'ils sachent lire et écrire, ce qui constituait une mesure d'avant-garde.

La première école de gendarmerie a été créée le 1^{er} Frimaire, AN VII par le général WIRION, commandant la 25^e division de gendarmerie. Installée près de Bonn, elle recevait les nouveaux admis provenant des départements du Rhin, de la Moselle, du Mont-Tonnerre, de la Sarre et de la Rœr.

Il a fallu cependant attendre près d'un siècle pour voir la création au quartier Schönberg à Paris de la première école nationale de sous-officiers de gendarmerie, destinée à « compléter l'instruction de ceux signalés comme aptes à devenir sous-lieutenants ».

Au cours de la première guerre mondiale, un centre d'instruction de la gendarmerie est créé au sein de la légion de la garde de Paris et dès 1918, des écoles préparatoires de gendarmerie destinées à la formation de futurs gendarmes voient le jour à Varennes-sur-Allier, Moulin, Lure, Mamers, Toul, Strasbourg. A la veille de la seconde guerre mondiale, ces écoles disparaissent ; la formation est alors assurée par la garde républicaine mobile.

En 1945 est ouverte à Chaumont une école de gendarmerie toujours en activité. Parallèlement des centres d'instruction sont réactivés à Charenton, Hesdin, Melun, Aubagne, Le Quesnoy, en Algérie, au Maroc, en Tunisie et à Horbe en Allemagne occupée. A cette période, écoles et centres d'instruction sont placés sous l'autorité des commandants régionaux de gendarmerie à l'exception de l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) qui relève directement de l'Administration centrale.

C'est pour réaliser l'unité dans la conception, l'organisation et le contrôle de l'instruction, que le commandement des écoles de la gendarmerie est instauré par décret du 18 juillet 1959. Depuis lors il n'a cessé de prendre de l'extension pour comporter une douzaine de centres ou écoles, ayant vocation à former les futurs gendarmes ou gendarmes auxiliaires.

Les objectifs généraux de la formation

La formation initiale a pour but de rendre les jeunes gendarmes immédiatement efficaces dans l'unité de première affectation pour l'exécution de missions simples.

Pour atteindre ce but trois objectifs généraux ont été fixés :

- former des hommes et des femmes dont l'aptitude à l'effort, les connaissances et le comportement permettent de faire face aux exigences morales et physiques du service (domaine de la formation générale et sportive) ;
- faire acquérir les connaissances professionnelles nécessaires à une action légale et polyvalente (domaine de la formation spéciale) ;
- faire acquérir les techniques permettant à l'élève d'exécuter en sécurité les missions d'intervention qui lui incomberont (domaine de la formation militaire).

La pédagogie mise en œuvre

Les orientations pédagogiques

La pédagogie participative par objectif a été introduite dans les écoles de sous-officiers de gendarmerie en début d'année 1988. Elle succédait à une pédagogie didactique sanctionnée par un contrôle continu et un examen final. La nouvelle pédagogie se caractérise par une responsabilisation progressive des élèves, l'établissement d'un contrat de stage proposé à chacun d'eux à partir d'un constat initial, et l'instauration, en cours de stage, de trois rendez-vous sur objectif. Le but de la réforme pédagogique consiste à substituer à la seule accumulation de connaissances, l'acquisition d'un comportement responsable et professionnel.

La durée de la scolarité

La formation initiale s'étend sur une année, dont 4 mois de stage pratique en unité.

L'organisation générale de la scolarité

a) L'agencement de la scolarité

La scolarité des élèves gendarmes est divisée en deux phases :

- la préparation commune au certificat d'aptitude à la gendarmerie d'une durée de 29 semaines ;
- l'ouverture sur le métier qui fait suite au choix des subdivisions d'affectation et consiste essentiellement à l'apprentissage du service en escadron ou en brigade.

b) Les contrôles de connaissances

Les élèves sont contrôlés lors de rendez-vous sur objectif sanctionnant le niveau acquis en fin d'étape. Le classement final détermine le choix des affectations.

Les méthodes pédagogiques

Dans les trois domaines, formation générale, formation militaire et formation spéciale, l'enseignement revêt deux aspects qui participent également à la formation des élèves :

- l'éducation ou l'acquisition d'un « savoir-être » correspondant au comportement attendu d'un gendarme ;
- l'instruction qui recouvre :
 - . l'acquisition de connaissances théoriques : « le savoir »,
 - . la maîtrise de certaines techniques et l'entraînement pratique : le « savoir-faire ».

Les contenus de formation

Les programmes comprennent les matières suivantes :

- formation générale : formation morale, formation civique, psychologie, entraînement physique, expression écrite, expression orale ;
- formation militaire : règlement de discipline générale, service, garnison, sécurité, présentation en ordre-serré, armes spéciales, explosifs et pièges, topographie, école d'intervention ;
- formation spéciale : principes généraux d'exécution du service, renseignement, maintien de l'ordre, police de la circulation, agent de police judiciaire, dactylographie, armement, instruction tir, tirs, télécommunications, auto, secourisme.

Les formateurs

Les formateurs sont, à titre principal, des cadres issus des unités, sélectionnés parmi les volontaires et effectuant dans les écoles ou centres

d'instruction un séjour limité à cinq ans. Préalablement à leur affectation ils bénéficient systématiquement d'une formation pédagogique adaptée à leur nouvelle fonction.

Pour une autre part, il est fait appel à des cadres détachés des unités pour la durée d'un stage, soit 8 mois. Cette formule outre la souplesse qu'elle apporte, permet aux élèves d'appréhender la réalité du service qui les attend.

Les élèves gendarmes

Les élèves gendarmes : leur recrutement

Le recrutement des élèves gendarmes est permanent. Il n'est pas le domaine réservé de l'Administration centrale ou du service des relations publiques de la gendarmerie mais s'appuie notamment sur les unités de terrain.

Il s'agit d'un recrutement de masse : la démarche a pour objectif la régulation d'un flux en fonction des départs de la gendarmerie (cas général) ou des besoins du moment (recrutement supplémentaire de 3 000 gendarmes sur 4 ans entre 1990 et 1993).

Ce recrutement n'est pas différencié : la gendarmerie ne sélectionne pas ses candidats en fonction de la qualité des partants ou du niveau professionnel atteint mais incorpore un volume de candidats sélectionnés possédant un niveau minimum qui doit les rendre aptes (après formation de 8 mois) à devenir immédiatement opérationnels.

Contrairement à d'autres administrations, aucun diplôme n'est préalablement exigé pour être admis dans la gendarmerie.

Le recrutement s'opère à partir de tests psychosociologiques et psycho-techniques destinés à obtenir une connaissance approfondie des aptitudes, des connaissances et de la personnalité des candidats.

En 1990, 32,48 % des élèves gendarmes sont titulaires du BAC, 94 % détiennent le niveau du BEPC.

Les effectifs

Années	Nombre d'élèves scolarisés		Total
	Hommes	Femmes	
1988	3 315	253	3 568
1989	3 590	267	3 857
1990	3 585	291	3 876

Les écoles des sous-officiers de gendarmerie

Structure de formation	Capacités d'accueil
ESOG Chaumont	500
ESOG Montluçon	1 000
ESOG Chatellerault	500
ESOG Le Mans	560
ESOG Maisons-Alfort	150

La formation initiale des surveillants pénitentiaires

Historique

Jusqu'au 19^e siècle, il n'y a pas un personnel pénitentiaire, mais des acteurs différents placés sous divers statuts en fonction des époques et en raison de leur tutelle.

En 1869, une circulaire du ministre de l'Intérieur, alors ministre de tutelle, tend à institutionnaliser la formation des « gardiens ». Les années qui suivent voient se créer des écoles locales, à l'initiative des chefs d'établissements avec le concours des instituteurs. Ces initiatives s'étendent bientôt à la plupart des maisons centrales et aux prisons départementales les plus importantes. Elles se fixeront pour objectif de s'assurer d'un niveau d'instruction général suffisant pour réaliser quelques écrits professionnels.

C'est en 1927, qu'aux prisons de Fresnes est créée l'Ecole supérieure pénitentiaire destinée à la formation du personnel gradé. Cette école fonctionnera jusqu'en 1934.

C'est à la fin de la deuxième guerre mondiale que l'unité du personnel se réalise véritablement avec la rétrocession à l'Etat des prisons départementales et la fermeture effective des bagne. En 1944, Paul AMOR, directeur de l'administration pénitentiaire, met en place une réforme en 14 points dont le 13^e prévoit pour le personnel, la création d'une école technique spéciale.

En 1945, une école est créée à nouveau aux prisons de Fresnes, elle fonctionnera jusqu'en 1960 pour permettre au personnel de s'adapter aux méthodes nouvelles nées des premières applications de la réforme pénitentiaire.

C'est en 1963 que Robert SCHMELK, magistrat et criminologue réputé, se voit confié la direction de l'administration pénitentiaire. Il décide, dès son installation, d'instaurer une formation initiale des surveillants qui peut,

enfin, prendre son essor au sein de l'Ecole d'administration pénitentiaire qui s'installe à Fleury Mérogis en 1966 avec la première promotion d'élèves surveillants.

A la suite de la réforme de 1975, et à l'occasion de la refonte des statuts des personnels, cette école devient, en 1977 : l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

En même temps, des gradés formateurs sont installés dans les établissements, ils sont chargés de mettre en place des dispositifs de formation continue et de suivre les élèves surveillants lors de leurs stages en détention.

Jusqu'en 1991 la formation initiale des élèves surveillants se divise en deux périodes :

- un stage en établissement pénitentiaire de deux mois qui a pour objet une découverte de l'environnement professionnel et un apprentissage des techniques de base du métier de surveillant ;
- une scolarité à l'ENAP de deux mois qui se fixe pour objectifs l'acquisition de connaissances dans les domaines juridiques et réglementaires, l'apprentissage de techniques visant à assurer les missions de sécurité (tir, secourisme et self-défense) et la sensibilisation aux problématiques liées à la délinquance et au monde carcéral.

Le 15 mai 1991, le Conseil national de la formation des personnels pénitentiaires a entériné un projet de formation initiale des surveillants qui sera mis en place dès le second semestre de 1992 et s'étalera sur 8 mois.

Objectifs généraux de la formation

La formation des nouveaux agents vise d'emblée leur participation aux missions assignées par la loi du 22 juin 1987 au service public pénitentiaire :

« Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions et sentences pénales et au maintien de la sécurité publique. Il favorise la réinsertion sociale des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire.

Il est organisé de manière à assurer l'individualisation des peines ».

Au sein de leur administration, ces fonctionnaires participent en conséquence au service public de sécurité en étant plus particulièrement chargés de la surveillance des détenus, dans le respect de la dignité humaine et dans la perspective de leur retour à la vie libre.

Compte tenu de ce cadre général d'intervention, le dispositif de formation initiale vise à l'acquisition des capacités nécessaires à l'accomplissement des tâches confiées aux surveillants qui se déclinent en :

- connaissances à acquérir, traçant le cadre juridique et réglementaire du métier de surveillant et lui apportant une capacité de réponse ;

- techniques à apprendre, permettant à l'agent d'effectuer les tâches qui lui sont confiées et d'assurer la sécurité au sein des établissements ;
- comportements à adopter, favorisant la dimension relationnelle de cette profession et préparant l'élève à sa participation effective au sein de l'équipe pluridisciplinaire qui intervient auprès des personnes incarcérées.

La pédagogie mise en œuvre

L'ensemble des séquences de formation découle d'objectifs pédagogiques énoncés en terme de comportements observables ou de capacités évaluables. Cette *entrée pédagogique par les objectifs* permet l'instauration d'un contrat clairement énoncé et d'un processus d'évaluation accessible et individualisé.

La formation initiale est conçue sur le principe de la formation alternée qui découpe la scolarité en périodes de stages et en séquences de regroupement à l'école, favorisant ainsi l'interface entre l'expérience vécue et les connaissances acquises.

Les orientations pédagogiques

La formation a vocation à se constituer comme outil d'accompagnement de l'évolution institutionnelle tant dans le domaine du droit, le métier du surveillant étant d'abord un métier de la loi, que sur le registre des ressources humaines, le métier de surveillant étant aussi un métier de contact.

La formation doit également initier les futurs agents aux avancées technologiques de leur environnement professionnel notamment dans la perspective de l'informatisation des services pénitentiaires et à la suite de la création de nouveaux établissements utilisant des techniques nouvelles en matière de sécurité et de gestion.

Enfin, la formation vise à permettre l'émergence d'une identité professionnelle. Elle s'attache à énoncer une éthique soucieuse de la dignité des autres et de soi. Elle tend à promouvoir une culture commune aux différents métiers de la Justice, condition incontournable à un réel travail de partenariat. Elle veut responsabiliser les futurs fonctionnaires afin qu'ils puissent participer effectivement aux procédures mises en place dans leurs établissements.

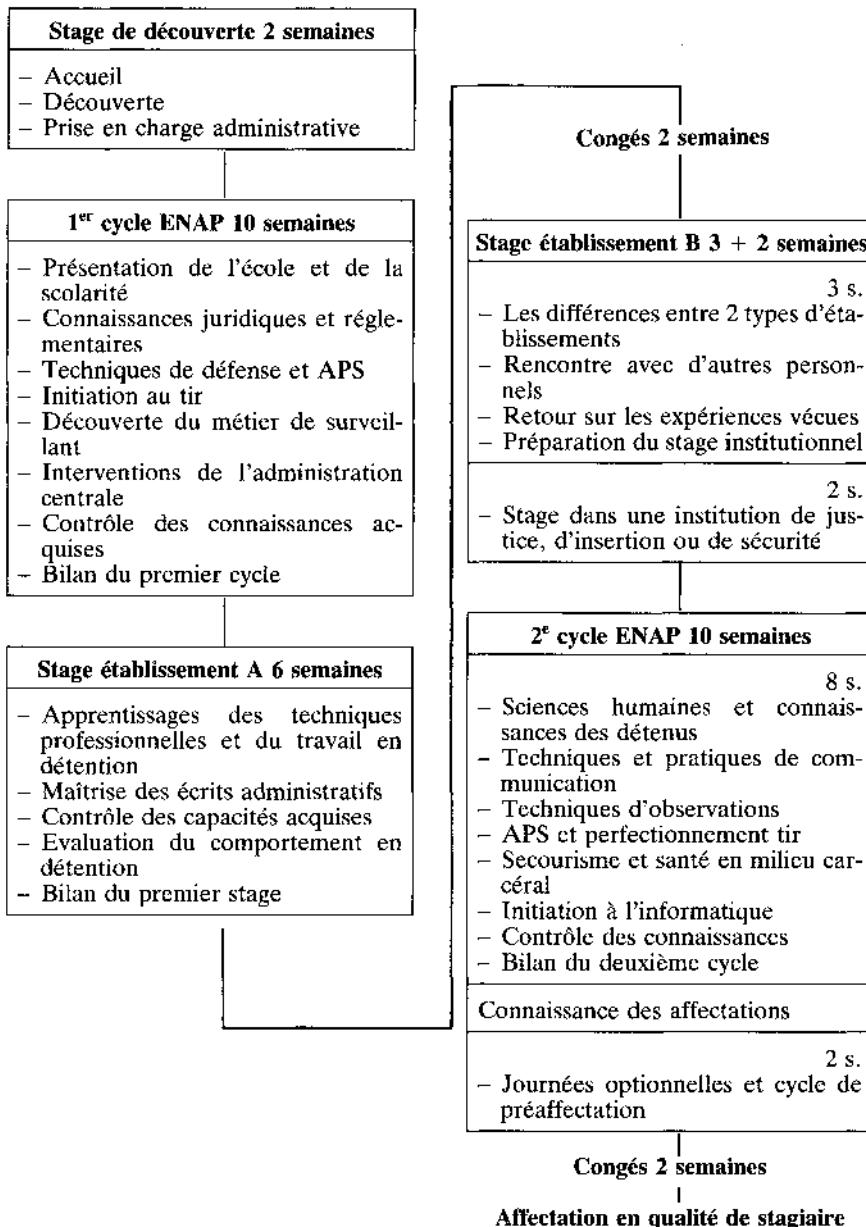
L'ensemble de ces intentions conjuguées avec l'étude des postes de travail dessinent l'architecture pédagogique de la formation initiale des surveillants qui ne peut être définitivement figée, compte tenu de son caractère évolutif.

La durée de la scolarité

La scolarité des élèves surveillantes et surveillants s'étend sur huit mois. Cette période inclut les stages et les cycles de scolarité à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

L'organisation générale de la scolarité

a) L'agencement de la scolarité



- Stage de découverte et stage A dans le même établissement (établissement payeur). L'établissement du stage B organise le stage institutionnel compte tenu des ressources locales. Le cycle de préaffectation fait appel à l'encadrement des établissements concernés.

b) Les contrôles de connaissances

Des contrôles de connaissances ont lieu après chaque étape : à l'issue du premier cycle de scolarité, au terme du premier stage en établissement et au terme du second cycle à l'ENAP.

A cette sanction, s'ajoutent des évaluations de comportements observés tout au long de la scolarité qui mesurent les écarts entre les attitudes énoncées dès l'entrée en formation comme exigences institutionnelles et le comportement de chaque élève.

En outre, certaines techniques spécifiques font l'objet d'examens particuliers.

Le processus d'évaluation est continu et appuyé par un carnet individuel de formation.

L'ensemble des données ainsi recueillies est matérialisé par une note chiffrée qui détermine un classement en fonction duquel les élèves choisissent leur affectation parmi les postes qui leur sont offerts.

c) La sanction de la scolarité

Après avoir satisfait aux épreuves de fin de scolarité, l'élève surveillant est affecté en qualité de surveillant stagiaire pour une durée d'un an. Au cours de cette période probatoire, le stagiaire fait l'objet d'évaluations régulières qui permettent à l'administration de se prononcer sur sa titularisation en qualité de surveillant d'établissement pénitentiaire.

Les méthodes pédagogiques

Chaque séquence fait l'objet d'une réflexion sur la méthode pédagogique la plus appropriée compte tenu des objectifs poursuivis. L'ensemble de l'enseignement dispensé fait appel à la participation des élèves en s'appuyant sur des travaux de recherche ou de réflexion en sous-groupes.

L'organisation de la scolarité doit permettre d'appuyer la formation des élèves sur la dynamique des groupes en constituant des équipes de 15 élèves maximum par formateur.

Les contenus de formation

Se reporter au tableau précédent « L'agencement de la scolarité ».

Les contenus de formation sont validés par le Conseil national de la formation des personnels pénitentiaires. Ils font l'objet d'un examen particulier par le conseil pédagogique de l'ENAP.

Les formateurs

Tant à l'ENAP que dans les établissements, des gradés du personnel de surveillance qui ont été sélectionnés pour leurs compétences et qui ont

suivi une formation pédagogique, sont chargés d'enseignement auprès des élèves surveillants. A l'école, un volume conséquent de matières est confié à des enseignants spécialisés recrutés dans le milieu universitaire ou appartenant à des organismes privés de formation. Des représentants de l'Administration centrale interviennent sur leur domaine de responsabilité pour énoncer devant les élèves les orientations de la politique pénitentiaire. L'ensemble de ces acteurs sont considérés comme faisant partie de l'équipe pédagogique, leurs actions sont coordonnées par un responsable de formation qui prend conseil auprès du directeur des études et de conseillers en formation détachés de l'éducation nationale.

Les élèves

Leur recrutement

Les surveillants sont des fonctionnaires en uniforme de catégorie C. Ils sont recrutés par voie de concours d'un niveau de fin du premier cycle de l'enseignement secondaire, sans exigence de diplôme.

Les candidats admis au concours subissent un examen médical et un examen psychologique permettant de vérifier leur aptitude à la fonction.

Le recrutement des hommes et des femmes fait l'objet de dispositions distinctes.

En 1990, 48,5 % des élèves recrutés avaient un niveau d'entrée supérieur à celui du concours.

Les effectifs formés

Pour l'année 1990, 2 198 élèves ont été formés à l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire. Soit :

- 2 020 hommes d'un âge moyen de 25,66 ans,
- 178 femmes d'un âge moyen de 26,83 ans.

Sur l'ensemble de cette population :

- 57,33 % étaient célibataires,
- 86 % étaient d'origine provinciale,
- 6 % provenaient de la région parisienne,
- 8 % avaient été recrutés en outre-mer.

Le dispositif de formation initiale

L'ensemble de la formation est organisé par l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire où les élèves surveillants suivent des cycles de scolarité. Cette école est *multicatégorielle* et accueille en formation initiale l'ensemble des corps de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire. Elle est située : Domaine de Plessis le Comte, Fleury Mérogis -91700 Ste Geneviève des Bois.

Les stages suivis par les élèves surveillants ont lieu dans les établissements dotés de formateurs placés sous la responsabilité fonctionnelle de délégués régionaux à la formation.

Les perspectives à moyen terme

La scolarité à huit mois des élèves surveillants est considérée, par les acteurs de la formation, comme une étape vers une formation en un an.

Les capacités de l'ENAP doivent être augmentées en 1992.

La formation initiale doit être prolongée par l'amélioration du dispositif de formation continue dans le cadre d'un plan pluri-annuel de formation.

La formation initiale des agents de constatation de la branche surveillance des douaniers

Historique

La Direction nationale du recrutement et de la formation professionnelle (DNRFP) a la charge de mettre en œuvre au niveau national la politique de formation définie par la direction générale des douanes.

Elle dispose de trois écoles implantées à Neuilly-sur-Seine, La Rochelle et Rouen.

L'Ecole nationale des douanes (END) de Neuilly, créée par arrêté ministériel du 28 août 1947, a succédé à l'école des vérificateurs. Installée à Neuilly-sur-Seine depuis 1950, elle a pour mission aujourd'hui d'assurer la formation initiale et le perfectionnement des agents de catégorie A ainsi que des élèves étrangers de même niveau.

L'Ecole nationale des brigades des douanes (ENBD) est située quant à elle à La Rochelle depuis 1965. Faisant suite à l'Ecole d'application pour les douaniers créée en 1938 à Montbéliard, elle assume la formation initiale et le perfectionnement des agents de catégories B et C de la branche surveillance générale. Cette école est également responsable de la formation de la plupart des spécialistes de la surveillance.

Enfin, la création d'un troisième établissement en 1983 répond au souci de décentraliser les structures de formation et d'améliorer la formation des agents des catégories B et C de la branche des opérations commerciales et d'administration générale. Ainsi, l'END Rouen assure la formation initiale des contrôleurs et agents de constatation stagiaires OP/CO-AG ainsi que le perfectionnement des agents de catégorie B de la même branche.

Le perfectionnement des agents de catégorie C de cette branche a été décentralisé au niveau interrégional.

La présente fiche aura pour objet la seule formation initiale des agents de constatation de la branche surveillance.

Objectifs généraux de la formation

Le dispositif de formation tient compte de la diversité des missions douanières : économique, fiscale, de protection.

Ainsi, l'agent de constatation de la branche surveillance peut exercer l'une des fonctions suivantes :

- contrôle des voyageurs dans un poste frontière ;
- surveillance de la zone frontière ou d'une partie du territoire ;
- surveillance maritime ou aérienne dans une unité composée d'agents spécialisés ;
- contrôle des marchandises circulant sous titre de douane ;
- exécution de travaux concernant l'application des droits et taxes ;
- contrôle de l'accomplissement des formalités douanières ;
- exécution de travaux techniques pour la mise en œuvre et l'entretien des moyens matériels.

Affectés dans une brigade, unité de base dans cette branche de fonctions, les agents sont soumis à l'obligation de port de l'uniforme et d'une arme. Les activités de contrôle des trafics frontaliers et de recherche de la fraude exigent que les agents de la surveillance fassent preuve d'une grande disponibilité et, dans bien des cas, d'esprit d'initiative. En effet, compte tenu de la nécessaire continuité du service, les agents doivent exercer leurs fonctions de nuit, ainsi que les samedis, dimanches et jours fériés.

Aussi, les objectifs de formation sont articulés autour de :

- l'acquisition des connaissances ;
- la maîtrise des techniques de contrôle ;
- la préparation à l'insertion du milieu professionnel.

La pédagogie mise en œuvre

Les orientations pédagogiques

L'ENBD La Rochelle est une école professionnelle et, à ce titre, elle privilégie les aspects technique et pratique de la formation.

Pour rendre l'enseignement dispensé plus concret, l'école fait notamment appel à des cadres du « terrain », qui sont détachés à titre temporaire, pour illustrer les cours et faire part des expériences quotidiennes d'agents des douanes.

Un stage pratique dans un service opérationnel vient parachever cette formation initiale.

La durée de la scolarité

Les agents de constatation de la surveillance accomplissent un stage d'une durée d'un an, qui se décompose en deux périodes distinctes :

- un cycle d'enseignement professionnel à l'ENBD La Rochelle de 4 mois ;
- une période de formation pratique dans les services extérieurs de la Direction générale des douanes et droits indirects de 8 mois.

L'organisation générale de la scolarité

a) *L'agencement de la scolarité*

La scolarité des stagiaires s'organise autour de 3 phases :

- un tronc commun de formation des agents de catégorie C du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

Celui-ci comporte l'organisation administrative et judiciaire de la France, une sensibilisation à la sécurité ;

- des enseignements professionnels :
 - . organisation et gestion des services et des personnels de la Direction générale des douanes et droits indirects ; pouvoirs des agents ;
 - . réglementation et procédure du dédouanement ;
 - . contrôle des marchandises, des moyens de transport et des personnes ;
 - . contentieux douanier ;
 - . étude du comportement ; communication interne ;
 - . formations techniques : radio, port et usage des armes, contrôles de sûreté ;
 - . éducation physique et sportive ;
 - . initiation à une langue vivante étrangère ou pratique d'une langue vivante étrangère ;
 - . dactylographie ;
 - . initiation à la micro-informatique ;

– un stage pratique :

Cette formation est accomplie dans les services extérieurs de la douane.

Les stagiaires doivent suivre des conférences professionnelles au moins une journée par mois, et peuvent participer aussi à des séances de perfectionnement organisées à titre plus général.

Cette formation pratique constitue une période probatoire au cours de laquelle le stagiaire doit faire la preuve de ses aptitudes professionnelles. A cet égard, il n'occupe en aucun cas un poste de travail unique au cours de ce stage, mais au contraire, il est affecté à différents postes correspondant aux fonctions du grade auquel il postule.

b) Les contrôles des connaissances

Des contrôles continus de connaissance sont effectués durant le stage théorique à La Rochelle.

Un classement final est ainsi établi.

Les élèves choisissent leur affectation en fonction de leur rang de sortie.

Leur titularisation n'est cependant prononcée qu'à l'issue de la formation pratique dans les services extérieurs.

Les méthodes pédagogiques

Des conférences et des cours magistraux permettent de présenter l'environnement économique et juridique de la douane, les principes et règles générales du droit douanier.

Des travaux dirigés sont l'occasion de faire des exercices pratiques illustrant ou complétant les cours magistraux : étude de cas concrets de réglementation, taxation de marchandises, rédaction d'actes contentieux, méthodes et techniques de contrôles des voyageurs, lutte contre les trafics de stupéfiants, armement et tir, self-défense, etc.

Les formateurs

Les équipes pédagogiques sont composées de formateurs permanents et occasionnels.

Les premiers sont des agents dont les états de service sont reconnus exemplaires. Ainsi sélectionnés, ils suivent une formation spécifique de formateurs auprès des services compétents du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

Les formateurs occasionnels sont aussi choisis en fonction de leurs compétences professionnelles, et permettent d'illustrer la vie quotidienne des agents des Douanes sur le terrain.

Les agents de constatation stagiaire

Leur recrutement

Les agents de constatation des douanes appartiennent à la catégorie C de la fonction publique d'Etat.

Leur recrutement s'effectue par voie de concours.

Les candidats doivent être titulaires du brevet ou de titres ou diplômes repris à l'Arrêté du 22 juillet 1980 : Brevet d'études du premier cycle (BEP) ou de diplômes équivalents.

Il convient de noter, qu'en moyenne, 60 % des agents de constatation ont le niveau Bac et plus.

Pour faire acte de candidature, il faut remplir les conditions générales requises pour avoir la qualité de fonctionnaire, et satisfaire à des conditions particulières, et notamment celles relatives à l'aptitude physique.

Les effectifs

Année	Nombre d'élèves scolarisés		
	Hommes	Femmes	Total
1990	67	38	105

L'Ecole de La Rochelle

L'ENBD dispose d'une capacité d'hébergement de 300 lits, la restauration des stagiaires étant assurée sur place et tout au long de la semaine avec une structure self-service de 220 places.

Les perspectives à moyen terme

Recrutement

La politique de recrutement visant l'amélioration des déroulements de carrière des agents de constatation se poursuit.

Formation

La direction générale développe sa politique de formation des formateurs occasionnels, afin d'impliquer tous les échelons hiérarchiques dans cette priorité qu'est la formation et qui nécessite la mobilisation de tous.

La mission sécurisation *

Etude du dispositif des patrouilles CRS en renfort de la Police Urbaine

Synthèse et propositions

Mutation d'un modèle, élargissement à un rôle préventif, les CRS se voient confier des missions d'un « nouveau » type : les missions de sécurisation.

C'est un regard sans concession qui nous est proposé ici aux fins de mieux comprendre la complexité inhérente à ce qui, pour le plus grand nombre, relèverait un peu hâtivement d'une « simple » tâche de Police parmi tant d'autres...

Ambiguïté de la mission et effets induits

Double origine de la mission

L'origine des missions de « sécurisation » assurées par les CRS est à la fois structurelle et circonstancielle.

Structurelle

Depuis toujours, la fonction « réserve générale de la Police nationale » spécifique au corps des CRS adjoint, à côté de la mission prioritaire de maintien ou de rétablissement de l'ordre public, un certain nombre de missions de sécurité générale et de surveillance (circulation routière, circulation transfrontière en renfort de la PAF, sécurité des loisirs, gardes statiques, services d'ordre...).

Si la notion de « protection des personnes et des biens » figure bien dans les textes (décret organique des CRS de 1977 qui actualise le texte

* Cette étude a été commanditée par l'IHESI et menée par Sophie Tiévant, responsable de l'étude, Jean Chaguiboff, Emmanuel Reynaud, Jean-Philippe Robert.

fondateur de 1944), celle-ci ne s'actualise alors dans la pratique que sous forme de dispositifs lourds et limités dans le temps (« quadrillages » sur un secteur donné, opérations de contrôle routier, par exemple). Cas spécifique, au début des années 80, huit compagnies seront mises à disposition du Préfet de Police de Marseille pendant plusieurs mois ; mais on parle encore à l'époque de « quadrillage sécurité générale ».

Circonstancielle

Les dix dernières années sont marquées par les évolutions sociétales que l'on sait : apparition de nouvelles formes de délinquance et de désordre social dans les zones urbaines et suburbaines — souvent par ailleurs en manque d'effectifs de police —, montée du sentiment d'insécurité dans la population ; parallèlement, on assiste à la diminution des mouvements sociaux classiques nécessitant l'emploi de la force. La mission s'étoffe de fait en réaction aux « événements » (Vaulx-en-Velin...), par rapport auxquels les principes de mobilité et de disponibilité qui caractérisent l'organisation du corps permettent d'apporter une « réponse », sinon à long terme, du moins immédiate.

En avril 90, les missions de « sécurisation » (le terme a remplacé, au moins dans les textes, celui de sécurité ou de police générale) sont étendues à l'ensemble de la région Ile-de-France, par la mise à disposition des Préfets d'une CRS en renfort de la Police Urbaine dans chacun des sept départements pour une période de trois semaines. Le dispositif est pérennisé quelques mois plus tard, dans la première des « 16 mesures » pour lutter contre la délinquance qui sont annoncées par le Ministère de l'Intérieur en octobre : « missions de sécurisation générale en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations pour les CRS ».

A titre indicatif, les missions de sécurisation représentent, en termes d'emplois pour l'année 90, 1/5^e de l'activité du Groupement Régional Paris Ile-de-France contre 1/4 en maintien de l'ordre (prise en compte de l'emploi des compagnies déplacées sur la région) ou bien, à l'échelle de la pratique d'une compagnie, 1/6^e de son activité en déplacement contre 1/3 en maintien de l'ordre (il s'agit de la compagnie étudiée sur le Val d'Oise). Compte tenu du caractère structurel des évolutions sociales qui la motivent, on peut penser que leur volume ira s'accroissant. Si, force d'intervention, les CRS sont aussi une « force d'interposition qui participe de fait à la régulation de la vie sociale », il est logique que le contenu de leurs activités évolue en fonction des besoins. Encore faut-il que ceux-ci trouvent une expression claire.

La double origine de la mission : inscrite depuis toujours dans la fonction des CRS — comme une activité mineure dont les modalités (quadrillage essentiellement) s'apparentent davantage à un maintien de l'ordre « en veille » —, activée récemment sur le terrain sous des formes inédites en réaction aux événements, explique probablement en grande partie le flou constaté chez les différents acteurs du dispositif tant en ce qui concerne la

notion de sécurisation que les objectifs précis de la mise à disposition, le contenu de la mission ou encore les modalités de sa réalisation.

Les textes de référence

Indépendamment des deux lignes qui officialisent la mission sécurisation en tant que l'une des 16 nouvelles mesures de lutte contre la délinquance, les seuls textes de référence (du moins portés à notre connaissance) sont les notes de service rédigées par la hiérarchie (Groupement Régional CRS) à l'intention des personnels. Selon un responsable du Groupement Paris Ile-de-France, qui déplore l'absence de directives des Polices Urbaines alors qu'il s'agit d'un dispositif de renfort de ses services, ces notes sont uniquement basées sur les consignes générales CRS données par circulaires concernant le travail en renfort PU – lesquelles toutefois n'abordent pas les contenus.

La définition la plus précise de la mission sécurisation, telle qu'elle figure dans l'une de ces notes de service est donc la suivante :

- agir sur la délinquance par la mise en œuvre de patrouilles qui procéderont à de nombreux contrôles avec passages aux fichiers et vérifications d'identité ;
- sécuriser la population par une présence active et soutenue sur la voie publique et dans les lieux ouverts au public ;
- exercer plus particulièrement cette surveillance dans les secteurs les plus criminogènes et sur tous les points sensibles (voie publique – centres commerciaux – grands ensembles – gares SNCF, RER, métro – terminus de lignes RATP – parkings – proximité des lieux de rassemblement – proximité des établissements scolaires) ;
- constater les contraventions graves et les délits du Code de la Route.

Suit un ensemble de directives concernant le cadre général exécution de la mission (liaison avec l'autorité préfectorale ; liaison avec les responsables locaux de Police à chaque prise de service par la prise « de renseignements et consignes détaillés sur les secteurs géographiques impartis et les zones criminogènes » auprès du commissariat du secteur parti), les modalités exécution de la mission (notamment patrouilles pédestres de trois fonctionnaires constituées sur la base d'une section engagée sur un seul secteur à un moment donné de façon à ce qu'elle puisse être regroupée dans les meilleurs délais possibles), les comptes rendus d'activité établis en fin de vacation.

Logiques d'acteurs

Il faut cependant voir, à propos de la mission sécurisation, que sa réalisation sur le terrain est la résultante d'une longue déclinaison qui,

depuis l'instance qui décide de la mise à disposition des effectifs (DGPN) jusqu'aux « opérateurs », met en cause non seulement différentes structures ou niveaux institutionnels et hiérarchiques (la Préfecture : autorité de service, la DDPU : autorité opérationnelle, le commandant de l'unité : autorité organique), mais encore l'articulation de ces différents niveaux décisionnels, mais encore les principes organisationnels et fonctionnels d'une force de police dont la vocation première est le maintien de l'ordre.

Dans ces conditions, le flou qui entoure le concept de sécurisation, ainsi que l'absence de référentiel clair et partagé concernant les objectifs de la mise à disposition d'effectifs pour cette mission, laissent place à l'expression des différentes logiques d'acteurs. Dans le meilleur des cas, celles-ci sont relativement concourantes sur la base d'une analyse et d'une stratégie consensuelles, et le dispositif présente une certaine cohérence d'ensemble. Leur affrontement, à l'inverse, se répercute sur le terrain par une déperdition importante au niveau de l'emploi des effectifs.

Les risques de « dérive » du dispositif liés, en l'absence d'objectif clair, à l'expression des logiques propres peuvent prendre les formes suivantes : au niveau de l'autorité préfectorale, revendication d'une gestion locale de l'emploi (type et lieu de la mission), des effectifs mis à disposition dans la mesure où leur présence est perçue comme inefficace, notamment en termes d'impact sur la délinquance ; au niveau des services PU, perception négative d'un dispositif qui amène des forces spécialisées dans le maintien de l'ordre à faire (mal) de la « police de quartier », alors que par ailleurs les « servitudes » diminuent les effectifs en commissariat et amputent les équipages PS ; au niveau de la hiérarchie CRS : fonctionnement autarcique et difficulté à se soumettre à l'autorité opérationnelle (centralisation du trafic radio des patrouilles en cours au niveau du groupement sans liaison radio avec la PU) ; évaluation de l'activité des sections « au rendement » sur la base implicite d'un « chiffre d'affaires ».

Les opérateurs

Indépendamment du cas de figure dans lequel la notion de mise à disposition en termes de renfort d'effectifs (pour des tâches de Maintien de l'Ordre (MO), garde statique ou servitudes diverses) prend le pas sur celle de sécurisation, on peut ramener les perceptions actuelles de la mission à deux grandes tendances suivant qu'elles se rattachent prioritairement à l'un des deux registres suivants :

- diminuer l'insécurité par une intervention active sur la délinquance, auquel cas il s'agit d'abord de « ramener des affaires » ;
- diminuer le sentiment d'insécurité par une présence visible des forces de police, auquel cas il s'agit d'abord qu'elles soient vues par le plus grand nombre.

La mission de sécurisation a-t-elle d'abord pour finalité d'agir sur l'insécurité ou d'agir sur le sentiment d'insécurité ?

Cette question prend une importance cruciale pour les fonctionnaires engagés dans sa réalisation. Pour la très grande majorité d'entre eux, les missions de sécurisation sont identifiées en prolongement (voire confondues dans le cas de Marseille où elles s'effectuent à résidence) avec des activités exercées depuis longtemps : tâches de police générale en renfort de la PU réalisées à résidence (circulaire 315), quadrillage, surveillance..., d'où une utilisation indifférenciée de ces différents termes pour la désigner. Si le maintien de l'ordre (et son corollaire en termes de travail en équipe et de vie collective) reste la référence identitaire pour tous, le constat d'une évolution du métier dans le sens d'une diversification des activités n'est sans doute pas perçu aussi négativement qu'auparavant. Cependant, quel que soit l'intérêt, variable suivant les fonctionnaires, porté aux missions de sécurisation, on relève un malaise général lié à la « non-congruence entre l'emploi et l'organisation » (pour reprendre une notion mise en évidence par D. MONJARDET à propos des activités « occupationnelles »). Mais il s'agit ici de l'emploi *tel qu'il est perçu* et valorisé par les exécutants, à savoir lutter contre la criminalité et la délinquance par du « vrai boulot de police ».

Ainsi, certaines difficultés ou dysfonctionnements apparaissent évidents en regard de la fonction d'appui du dispositif (articulation déficiente avec les forces de police locales, par exemple) ou des principes de travail en unité constituée et de continuité hiérarchique qui caractérisent les CRS (atomisation de la section en patrouilles qui se retrouvent parfois isolées sur le terrain compte tenu de moyens radio inappropriés). Mais le malaise ou la démotivation des fonctionnaires sur le terrain, plus « existentielle », renvoie bien davantage au vécu d'une contradiction profonde entre le souhait de « ramener des affaires » et l'inadéquation des moyens dont ils disposent pour ce faire.

Ainsi, la visibilité des patrouilles (présence du car, port de la tenue) ou les sites d'emploi (lieux d'affluence ou résidentiels, heures « calmes » du point de vue de la délinquance) apparaissent-ils comme une aberration ; de même, que la durée trop courte de la mission qui ne permet pas de s'approprier les lieux. Ainsi serait-il nécessaire, selon les CRS, de disposer d'informations précises de la PU (plan détaillé des « cages d'escalier à problèmes », des « coins à affaires », photos d'individus recherchés...), d'un conseil juridique permanent, de suivre des formations sur la communication avec les jeunes ou la toxicomanie... « A la limite, on devrait être en véhicule banalisé ou en civil, comme la PJ... »

Si cette dernière remarque présente un caractère extrême, elle illustre bien le mécanisme de dérive des représentations des exécutants : faute d'une finalité et d'une doctrine d'emploi claires, le contenu de la mission est modélisé sur des fonctionnements existants ailleurs... Il est clair par ailleurs que « les affaires » constituent aujourd'hui pour les CRS le seul moyen d'évaluer l'utilité et l'efficacité d'une mission dont l'amont et l'aval leur sont impénétrables ; en ce sens, on peut également parler de logique d'acteurs en ce qui les concerne.

Les CRS font remarquer que les liaisons radio les obligent à rester stationnés jusqu'à vingt minutes devant un véhicule pour vérification par passage au fichier. « Au moins comme ça on les voit... », commente un haut fonctionnaire de Préfecture. Police d'intervention ? Visibilité ? Mise à disposition pour des emplois décidés localement ? En l'état actuel, la mission sécurisation laisse le champ libre aux interprétations et aux enjeux propres aux différents acteurs du dispositif. Quel est son impact et comment est-elle perçue par ses destinataires ?

L'impact du dispositif

Les indicateurs chiffrés

S'il s'agit d'évaluer l'impact du dispositif, la piste des indicateurs chiffrés : statistiques sur l'évolution de la délinquance et de la criminalité, ou sur le volume des plaintes enregistrées, révèle rapidement ses limites. Indépendamment du fait que ces statistiques ne sont de fait qu'une mesure de l'activité policière (qui, théoriquement, croît en fonction de l'importance des effectifs), on sait qu'il est extrêmement difficile d'en interpréter les variations : la montée des plaintes peut être encouragée par une présence policière plus marquée, la diminution de la délinquance sur un secteur donné n'est parfois que le signe de son déplacement dans l'espace, certains événements sont de nature à interférer sur le cours des choses (on a ainsi enregistré un fléchissement de la criminalité au moment de la guerre du Golfe)...

Par ailleurs, on sait que le sentiment d'insécurité n'est pas forcément en rapport direct avec les conditions objectives d'insécurité : parce que certains comportements « incivils » – mais non délictueux – concourent fortement par leur visibilité, tout comme la dégradation de l'environnement de vie, à créer ou entretenir le sentiment d'insécurité, parce que le seuil de tolérance et les normes sociales peuvent varier d'un quartier à un autre etc. Par conséquent, si le terme « sécurisation », utilisé pour désigner la mission, n'est pas vide de sens, il ne faut pas espérer de chiffres portant sur l'activité criminelle, qu'ils puissent donner une mesure pertinente de son impact sur le sentiment d'insécurité.

Plus cohérente paraît l'orientation qui consisterait à se baser sur des indicateurs « positifs », au sens de mesure de la qualité de vie perçue (ou retrouvée) par opposition à la mesure du crime : prise en compte des manifestations concrètes et actives du bien être (ou du malaise) des habitants par rapport à l'environnement (remontée du taux de fréquentation d'un cinéma, réappropriation d'un supermarché par une population diversifiée, réutilisation d'une ligne de bus la nuit, prix du m²...) plutôt que de l'élément mesurable officiellement retenu comme perturbateur de

l'environnement. La présente enquête a permis d'en identifier certains ; pour exploiter cette voie, il conviendrait évidemment de les systématiser et de les valider.

La population

Les résultats des entretiens auprès de la population, confirmés par des questionnaires passés dans une perspective comparative sur les sites de patrouille et ailleurs, montrent :

- que la présence des CRS est remarquée par les usagers des lieux concernés,
- que les CRS sont identifiés de façon spécifique en regard des autres forces de police,
- que leurs activités sont repérées et interprétées.

Il est clair que la visibilité du dispositif est importante. De ce point de vue, il faut noter qu'une présence à caractère aléatoire (heures et lieux) « trompe » les perceptions quant à leur présence réelle : on imagine pouvoir les rencontrer dans des lieux et à des heures où ils ne sont pas. On suppose qu'ils peuvent être à n'importe quel endroit à n'importe quelle heure.

Par ailleurs, la population ne semble pas avoir une représentation « magique » de la police : parallèlement à la banalisation de l'image du policier, on n'en attend plus qu'il assure une situation à « zéro risque ». On sait que les causes de la délinquance sont liées à une écologie urbaine qui dépasse largement les responsabilités et les moyens de la police (contrairement à ce que les policiers semblent parfois en penser). Si la présence des CRS est jugée utile et positive, même sans effet sur la délinquance, c'est d'abord parce qu'elle est symbolique du maintien d'un état de droit, lui-même symbolique d'un environnement « normal » par opposition à des territoires abandonnés (« les cités dans lesquelles la police ne peut même plus aller »). C'est pour les habitants un « réconfort » parce que c'est la preuve qu'en dépit de situations sociales difficiles, nulle part ni personne n'est exclu de l'autorité de l'Etat. La présence de la police (même répressive) apparaît ainsi comme une forme de reconnaissance sociale (y compris pour les délinquants semble-t-il).

Les élus et responsables locaux

Du côté des élus et des responsables locaux, la tendance aujourd'hui, face aux difficultés que l'on sait et abstraction faite du problème du manque d'effectifs, est d'accorder une importance particulière au principe d'insertion de la police dans le tissu social : police de proximité et flotage sont à l'honneur, même si c'est encore plus une idée qu'une pratique. Cepen-

dant, certaines formes de désordre ou manifestations de violence (colonisation progressive d'une place, d'une gare par des bandes, développement de bagarres systématiques sur un marché ou à la sortie d'une boîte de nuit...) nécessitent l'emploi d'une force d'exception.

En effet, il s'agit soit de bloquer l'évolution d'un processus de dégradation de l'environnement (la spirale de déclin) par une action ponctuelle et forte, soit d'intervenir en force pour restaurer durablement l'ordre public. La présence des CRS peut répondre à ces besoins, à condition toutefois qu'elle relève de l'exceptionnel (au risque de stigmatiser définitivement un quartier), qu'elle ne soit pas banalisée par la permanence (ce qui détruirait en grande partie son impact). En fonction d'une analyse qui montre que les phénomènes de trouble de l'ordre social obéissent à des mécanismes différents, certains élus sont aujourd'hui demandeurs de moyens de police différenciés dans lesquels les missions de CRS ont leur place spécifique.

Certains vont même jusqu'à remarquer que l'utilisation plus marquée de moyens répressifs a permis de crédibiliser, de faire passer des mesures sociales jusqu'alors perçues comme attributions d'avantages à des populations réputées délinquantes.

Les forces de police territorialement compétentes

En ce qui concerne la PU, on a pu relever au cours de l'enquête le cas particulièrement intéressant de certains commissariats dont les responsables estiment que le dispositif de sécurisation leur permet d'être plus efficaces dans leur propre mission : en inversant un rapport de force matériel et psychologique jugé défavorable, la possibilité de renfort par une force d'intervention spécialisée dans un délai très bref en cas de besoin incite à intervenir dans des lieux ou des situations progressivement évités au fil du temps. Le fait de briser l'enchaînement de la non intervention policière et de l'impunité face à la police rétablit ainsi une dynamique de travail.

Dans la situation courante, l'objectif de lutte contre la délinquance (« faire des affaires ») rend les CRS peu crédibles, voire parfois gênants, aux yeux de la PU. Si les rapports de symbiose qui font défaut ailleurs se sont créés ici naturellement, c'est parce que le rôle de « renfort PU » des CRS trouve une réelle signification dans une « sécurisation » de la PU ; autrement dit par un apport qualitatif davantage que par un accroissement ponctuel d'effectifs qui permettrait d'accroître quantitativement le « rendement ».

Propositions pour des objectifs cohérents

L'analyse de l'impact des missions de sécurisation, tel que repéré sur les deux terrains d'enquête, montre trois choses : premièrement que les effets

produits sont de plusieurs ordres (affirmation du maintien de l'Etat de droit vis-à-vis des habitants, « sécurisation » de la PU, blocage d'une dynamique de violence ou de colonisation d'un espace, crédibilisation d'une politique sociale...) ; deuxièmement que la production de ces effets met toujours en jeu la spécificité des CRS (en tant que force de police identifiée, mobile, capable de se regrouper pour intervenir en force, exceptionnelle...) ; troisièmement que le dispositif trouve son utilité non pas en tant que tel mais dans le cadre d'une palette de moyens de police qui se complètent les uns les autres (police quotidienne, îlotage, recours à une force d'exception, appui des CRS pour une plus grande performance de la PU, visibilité d'une présence policière par opposition à l'invisibilité du travail de la police judiciaire...).

L'analyse des effets du dispositif sécurisation permet, nous semble-t-il, de dégager des objectifs cohérents pour la mission parce que ces effets renvoient à des besoins émanant du terrain mis en cohérence « spontanée » avec les capacités, moyens et compétences qui caractérisent les CRS. Autrement dit, on peut définir la finalité du dispositif non plus à partir d'objectifs théoriques (vraisemblablement inatteignables et qui, en tout état de cause, prêtent à confusion), mais sur la base d'un principe de réalité qui témoigne de l'adéquation entre besoins de la population, des responsables, des autres forces de police... et moyens propres aux CRS.

Apartir de cette approche, qui « exploite » au maximum la spécificité des CRS plutôt que de les utiliser à contre-emploi voire à perte, la mission sécurisation pourrait être déclinée suivant trois axes :

Présence sur la voie publique

La fonction première est ici la visibilité de l'ordre, de l'Etat de droit. Il s'agit d'apporter une réponse au sentiment d'insécurité — dont on a vu qu'il était souvent lié à la « visibilité du désordre » — en jouant sur le même registre, d'atténuer le sentiment d'insécurité par des moyens qui jouent également sur les représentations, de compenser l'aléatoire du risque par l'aléatoire d'une présence policière bien identifiée par le public.

Dans cette optique, l'objectif stratégique est d'obtenir le maximum d'effets avec le minimum de moyens : on peut notamment jouer sur l'effet « démultiplicateur » d'une présence mobile, aléatoire, diversifiée en termes de lieux et d'heures (lieux « insécurisés » mais aussi ailleurs), dont on a vu qu'elle peut tromper les perceptions en donnant à croire que « les CRS vont partout ».

Cette fonction « visibilité » correspond à peu près à ce qui se fait aujourd'hui (du moins dans le Val d'Oise), mais explicitée, théorisée, recadrée dans un système d'ensemble. La présence n'exclut évidemment pas une certaine activité (contrôles, etc...), mais celle-ci est seconde.

Intervention ciblée

L'intervention ciblée a pour fonction de casser un enchaînement (généralisation de « comportements incivils » ou délictueux) qui mène à une perte de contrôle de l'Etat sur un territoire (halles, gare...) ou sur une situation données (marché, sortie de cinéma...) et, en tout état de cause, est le signe d'une dégradation de la qualité de vie d'un lieu et de son entrée dans une spirale de déclin.

La sécurisation ne porte plus ici sur le sentiment diffus d'insécurité, mais sur une cause précise et identifiée. Contrairement à la « présence », il s'agit d'une action répressive, ponctuelle, exceptionnelle, et d'une situation de confrontation et d'utilisation éventuelle de la force qui fait appel aux capacités propres des CRS.

Cette action ponctuelle peut être suivie d'une présence dissuasive, autrement dit d'une phase de confirmation de la reprise de contrôle de la situation, de la réappropriation de l'espace... par la visibilité (ce qui renvoie à la fonction décrite plus haut).

Renfort / recours pour la PU

Le dispositif a ici une fonction de réserve spécifique, potentielle et implicite pour les forces de police locales : la présence sur le secteur d'effectifs capables de se regrouper rapidement et spécialisés dans l'utilisation de la force, auxquels les agents peuvent faire appel rapidement en cas de nécessité, peut permettre des interventions risquées ou perçues comme risquées autrement.

Cette fonction de « renfort », au sens du recours possible pour la PU, n'est plus « concurrentielle » de celle des forces de police locales (comme peuvent être parfois perçues aujourd'hui leurs activités de police générale) ; il ne s'agit pas non plus d'un rôle de « bouche-trou » pour pallier à un manque d'effectifs, mais bien du concours indispensable de compétences spécialisées et de capacités spécifiques pour la réalisation ou la facilitation de certaines tâches.

Trois remarques concernant cette déclinaison de la mission sécurisation. D'une mission, on est passé à la définition de *fonctions*. Celles-ci tirent leur sens et leur efficacité de leur inscription dans un *dispositif d'ensemble*. Bien que différentes en termes d'objectifs, de techniques de travail, etc., ces fonctions forment *un tout* : d'une part, elles ont toutes pour objet d'agir sur le sentiment d'insécurité, mais par des moyens différenciés suivant les causes qui la suscitent ; d'autre part, il est possible de passer de l'une à l'autre en réaction aux événements, voire de les combiner : par exemple, le « recours PU » est un état co-existant de la fonction « présence » (d'où l'importance de ne pas obérer les capacités de regroupement des effectifs propres au corps).

Nécessités d'adaptation des CRS et de leur environnement

Identité des CRS et identification de la mission

Cette spécification de la mission doit logiquement s'accompagner d'une prise de conscience, par les opérateurs et les différents acteurs du dispositif, d'une évolution de fait du métier des CRS : comme ils le constatent eux-mêmes – avec amertume ou satisfaction selon les cas –, les tâches qui leur sont confiées, les situations sur lesquelles ils sont amenés à intervenir ne sont plus les mêmes qu'il y a vingt ans, sur les plans à la fois quantitatif et qualitatif (même le maintien de l'ordre ne s'exerce plus comme autrefois). Si la décision de mise en place du dispositif sécurisation apparaît circonstancielle, il est clair que les causes structurelles qui l'ont sous-tendue appellent au développement et à la généralisation de ce type de mission pour l'avenir, et donc à une adaptation du corps à de nouvelles formes d'activité.

La perception actuelle d'une dérive de l'identité CRS ou bien d'une utilisation inadéquate de leurs compétences et de leurs moyens, et par eux-mêmes (« qu'est-ce que c'est que ces emplois complètement bidon pour faire bien, cette sécurisation pour plaire à tous les députés maires. On utilise les CRS comme des bidasses dans un but politique »), et par leur environnement (« nos gars sont bloqués pour assurer les servitudes et pendant ce temps, des forces de maintien de l'ordre font de la police de quartier », PU Marseille), n'a plus lieu d'être dès lors que les contenus de la mission renvoient à la mise en œuvre de moyens et de techniques spécialisées reconnues de tous : capacité d'intervention collective, de recours éventuel à la force, image propre à insécuriser l'adversaire, etc.

La mission sécurisation peut alors s'inscrire en prolongement d'une identité et d'une spécificité propres au corps (capacités MO et l'image du corps qui lui est liée), mais ouvertes, articulées aux forces de police locales ; non pas pour pallier à un manque d'effectifs mais en tant que concours spécialisé. En ce sens, elle apparaît comme la composante transversale spécifique nécessaire d'un dispositif plus large.

On peut d'ailleurs penser que l'utilisation d'un nouveau terme pour la désigner (« maintien de l'ordre urbain », « maintien de l'ordre au quotidien » ?) permettrait de la requalifier, – d'une part, en la dissociant de missions avec lesquelles elle est souvent confondue (quadrillage, surveillance, sécurité), d'autre part, en renvoyant à la spécialité du corps – et, ce faisant de générer une dynamique de motivation des acteurs et de reconnaissance de la spécificité de la mission par tous.

Circuits décisionnels et hiérarchiques

La mise en œuvre des trois fonctions définies ci-dessus implique nécessairement une réflexion sur les circuits de décision qui permette d'adapter, d'harmoniser les différentes logiques à la nouvelle situation : répartition de l'autorité organique (commandant de l'unité CRS), opérationnelle (DDPU) et de service (Préfet).

Sans remettre en cause le principe de « continuité hiérarchique » et la notion d'*« unité constituée »* qui fondent la capacité opérationnelle des CRS à laquelle, précisément la mission fait appel, l'autorité organique doit s'aligner sur l'autorité opérationnelle ; autrement dit, la hiérarchie CRS doit pouvoir accepter le transfert ponctuel d'une partie de son autorité. De ce point de vue, le trafic radio CRS / PU représente un enjeu, à la fois symbolique et matériel, de première importance : exemple, dans le Val d'Oise, d'une opération de bouclage réalisée par la PU qui sollicite le concours des CRS par contact direct avec les forces en mission sur le terrain, tandis que le commandant est ensuite informé par celles-ci ; exemple, à l'inverse, des patrouilles marseillaises dont le trafic radio est centralisé sur le PC du groupement et exclut tout contact direct avec la PU.

Rapport au terrain

La méconnaissance du terrain et la durée limitée de la mission sont souvent perçues comme des handicaps à la réalisation de la mission et l'efficacité des patrouilles en regard de l'objectif actuellement valorisé : ramener des *« affaires »*. Mais dans cette optique – qui aboutit logiquement à donner aux CRS des moyens approchant de ceux des forces de police locales – quelle cartographie suffisamment fine des lieux et de la criminalité (en admettant qu'un tel outil puisse être élaboré), quelle expérience suffisamment prolongée du terrain (compte tenu des principes de mobilité et de disponibilité du corps) peuvent pallier à l'absence d'inscription territoriale des effectifs et améliorer de façon rentable la performance ? On peut considérer qu'une pratique de proximité est ici une fausse piste...

La réorientation de la mission dans le sens d'une *« exploitation »* des capacités propres aux CRS peut, à l'inverse, amener à considérer le travail *« délocalisé »* et la distance au terrain comme un avantage et un atout : maintien de l'image *« forte »* des CRS par une certaine distance au public et une présence exceptionnelle (plutôt que dilution de leur spécificité par une inscription permanente dans le tissu social qui tendrait à les rapprocher des *« îlotiers »*) ; maintien de la motivation des opérateurs par la curiosité à découvrir un territoire, une situation et à les comprendre (plutôt que banalisation d'une pratique par définition limitée dans un territoire indéfiniment répété comme à Marseille) ; constitution et valorisation d'un territoire à la fois physique et symbolique.

sation de savoir-faire spécifiques transposables, voire d'une expertise (capacités à s'approprier rapidement des micro-territoires ou des secteurs délimités à partir du décodage de signes-repères comme on a pu l'observer dans le Val d'Oise)...

Organisation du travail et moyens matériels

Le cas de Marseille montre qu'une pratique territorialement intégrée, outre qu'elle entraîne une banalisation de la mission, induit également une déperdition importante en termes d'emploi et d'opérationnalité des effectifs : le respect des horaires et des conditions de travail à résidence rigidifie les horaires des vacations et des patrouilles, conduit à ne plus prendre d'*« affaires »* sur le terrain deux ou trois heures avant la fin du service de peur de ne pas terminer à temps, etc. Dans cette situation, les moyens déterminent les modalités de la mission. Par ailleurs, celle-ci perd sa spécificité pour se confondre avec le travail de police générale en service ordinaire (circulaire 315).

La situation « en déplacement » présente des caractéristiques (présence continue des effectifs, disponibilité, vie collective...) telles que les moyens peuvent ici être plus facilement mis au service de la mission. Dans la perspective d'une spécialisation de la mission, l'organisation du travail pourrait également se fonder sur une réflexion tactique, telle que la prise en compte de la configuration urbaine : le principe des patrouilles pédestres à partir du point de stationnement du car se justifie lorsque les secteurs concernés sont des territoires très circonscrits (gares, cités, places...) ; il perd son sens à l'échelle d'un arrondissement urbain tout entier, comme dans le cas de Marseille où les patrouilles en JS semblent avoir le même impact, du moins en termes de visibilité par la population, que dans le Val d'Oise.

Préconisée et utilisée dans un premier temps, la tenue de service ordinaire a été remplacée par la tenue de maintien de l'ordre. Les réponses des habitants au questionnaire confirme que l'identification des CRS se fait d'abord à partir de leur tenue. Les fonctionnaires soulignent par ailleurs que la tenue de MO est plus adaptée à un travail de terrain. En outre, elle se justifie également dans la perspective d'une transformation ou du passage, toujours possible, de l'activité en cours à une activité qui se rapproche du maintien de l'ordre.

Adaptés aux formes classiques de maintien de l'ordre, les moyens radio sont inadéquats pour la mission. Les patrouilles perdent le contact avec leur véhicule (point de ralliement et présence du chef de section) dans nombre de situations fréquentes par définition au cours de la mission : parkings en sous-sol, centres commerciaux, espaces construits en barre et tour... Par ailleurs, les contacts radio avec la PU sont inexistant dans l'un des deux cas observés.

Sur la question de l'évaluation

Si la mission sécurisation a fait l'objet de la présente étude, c'est bien en tant que dispositif innovant (au sens de nouveau) dont il s'agissait d'évaluer les effets. Evaluer : la tentation est en quelque sorte naturelle – et parfaitement fondée – dès lors qu'une innovation présente un enjeu en termes de résultats. Cependant, autant la notion d'évaluation est parlante, autant sa mise en œuvre, méthodologiquement périlleuse, peut mener à des dérives d'interprétation sur le fond. Les questions d'expérimentation et d'évaluation ont d'ailleurs toujours fait problème dans les sciences sociales...

La réalisation de la présente commande, mais aussi des expériences antérieures similaires nous amène à souligner, au terme de ce travail, un certain nombre d'écueils liés à l'évaluation et à suggérer, parallèlement, une approche qui nous paraît plus adaptée.

Modèle de l'expérimentation en sciences exactes

On se réfère instinctivement, dès que l'on parle d'évaluation, au modèle de l'expérimentation en sciences exactes : on cherche à isoler le rapport de causalité entre un « stimulus » et ses effets. L'exemple le plus courant est celui qui consiste à sélectionner et comparer deux cas, deux situations, deux terrains... pour dégager et mesurer les effets d'un facteur spécifique, les autres variables étant supposées neutralisées. Si la démarche apparaît intellectuellement séduisante et rigoureuse, elle est pourtant dangereusement réductrice dès qu'on a affaire à une réalité sociale complexe (ce qui est le cas de la plupart des « objets » des sciences sociales).

D'une part, ce type de dispositif s'appuie sur des pré-supposés ou des hypothèses qui risquent d'être invalidés par les faits. D'autre part, contrairement au cas des sciences exactes qui portent sur des dispositifs d'expérimentation *construits* à cette seule fin, il paraît illusoire de prétendre contrôler les différentes variables, facteurs et mécanismes qui entrent en jeu dans la production *spontanée* d'une situation ou d'un phénomène social global.

La comparaison ou la prise en compte de plusieurs situations ou cas de figure est toujours facteur d'enrichissement de l'analyse : parce que la diversité des configurations observées conduit nécessairement à une compréhension plus fine des mécanismes qui les sous-tendent, parce qu'elle peut permettre de mettre à jour des constantes ou des tendances dominantes, parce qu'elle peut éventuellement déboucher sur la mise en rapport de cause à effet concernant certains éléments de la situation. Mais poser ce dernier aspect comme principe fondateur d'une démarche (pseudo) scientifique au départ est certainement réducteur et vraisemblablement source d'erreurs par la suite.

Même dans les cas où l'objectif, les modalités de mise en place et de déroulement d'un nouveau dispositif ou d'une première opération ont été définies de façon précise, l'expérience montre qu'il existe souvent un décalage important entre ce cadrage théorique et sa réalisation concrète, entre la vision institutionnelle des décideurs ou des responsables et la pratique des différents acteurs sur le terrain. Il y a distorsion de l'intention initiale ne serait-ce que parce que les acteurs agissent en l'intégrant à des enjeux qui leur sont propres. Mais aussi et surtout parce qu'un « stimulus » introduit dans un système social — même finalisé *sur* un objectif précis — induit des réactions dans l'ensemble du système ; ces effets « latéraux » peuvent être très éloignés du champ visé et néanmoins très marqués...

Soit la mission d'évaluation — pour ne pas perdre sa raison d'être (ou son client) — se focalise exclusivement sur des effets ou des événements mineurs en regard de la situation globale, mais qui font partie des objectifs théoriques attendus. Soit elle veut prendre en compte la situation dans sa globalité et sa complexité pour construire des indicateurs pertinents, ce qui revient, de fait, à procéder à une phase d'observation et de compréhension préalable à l'évaluation. Mais la volonté de disposer rapidement de résultats « opératoires » amène souvent à mettre la charrue avant les bœufs...

Si, cependant, on admet que le principe d'une démarche d'observation critique est premier en regard de l'évaluation lorsqu'on a affaire à des situations innovantes et inexplorées, alors on doit nécessairement privilégier, en termes de méthodologie, l'enquête de terrain ouverte de type ethnographique : observations en situation, recueil des faits et des pratiques et non pas uniquement des discours, prise en compte de l'ensemble du contexte dans lequel ceux-ci se situent, prise en compte éventuelle de champs d'étude non prévus au départ, recours éventuel à plusieurs techniques de recueil de l'information, etc.

C'est la mise à plat et l'analyse des faits observés ou recueillis qui permettra de dégager ou de construire les indicateurs ou les critères pertinents et, ce faisant, de constituer un outil d'évaluation pour une éventuelle étape ultérieure : ceux-ci ne sont pas donnés au départ (ce qui n'exclut pas des hypothèses problématiques). Ainsi par exemple, dans le cas de la présente étude, les statistiques criminelles et policières se révèlent-elles inutilisables en l'état et non-pertinentes pour évaluer l'impact de la mission en regard d'autres types d'indicateurs qu'il conviendrait de systématiser...

En amont de l'évaluation, l'enquête de terrain ouverte, parce qu'elle met à jour le vécu et la pratique des différents acteurs sans modèle de référence ni plan de lecture prédéfini ou découpage du système *a priori*, peut éventuellement apporter les éléments qui permettent de trouver une (plus grande) cohérence au système existant.

Si les résultats de cette étude débordent le cadre initialement prévu d'une observation critique du dispositif pour déboucher sur des propositions en termes d'objectifs et de moyens, c'est à partir de la compréhension d'une logique de métier propre aux CRS confrontée aux enjeux des acteurs sociaux et aux attentes de la population. La mission sécurisation trouve son sens dans le champ de recouvrement possible de ces différentes logiques, alors qu'elle s'apparente plutôt à un ensemble vide (ou à une juxtaposition d'ensembles disjoints) si elle se limite à l'utilisation d'une force de police mobile et disponible saisie comme une opportunité en réaction à l'événement ou à une situation problématique.

Troisième partie

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

Policing the world

Malcolm ANDERSON, Charendon, Press Oxford, 1989, 211 p.

Tout crime étant qualifié en fonction des lois de chaque pays, à l'exception des crimes de guerre ou de ceux commis contre l'humanité, le crime international, en tant que tel, n'existe pas. Or, l'interdépendance des crimes impose une collaboration des polices et des justices dans la mesure où il y a une référence identique aux mêmes valeurs. On peut qualifier un crime international si celui-ci a des implications transnationales ou lorsque ce crime devenu organisé se répand largement parmi les nations.

Or, à l'aube de 1993, la collaboration policière devient une priorité absolue. En effet, la libre circulation des biens et des personnes et la simplification des contrôles frontaliers qu'elle implique, fait craindre une augmentation très sensible de la criminalité.

Ce livre vient heureusement faire le point sur la coopération policière internationale. L'auteur présente les caractéristiques de cette coopération et son adaptation en réponse à l'évolution du crime transfrontalier. Après un bref rappel historique, il expose les bases légales d'Interpol et montre les récents changements résultant de la recherche d'une plus grande efficacité face aux réalités actuelles. Il aborde ensuite le problème de l'application du droit international dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants et contre le terrorisme.

Pour beaucoup de gouvernements, Interpol c'est un organisme lent, flou et surtout mal connu. L'auteur regrette un certain manque d'information et de publicité. Cela proviendrait, selon lui, du fait qu'un silence médiatique serait entretenu volontairement par crainte d'une récupération politique.

Dans le rappel historique sur Interpol, l'auteur estime que son isolationnisme était dû plus à une faiblesse de ses ressources qu'à un manque de bonne volonté. Après la seconde guerre mondiale, cette organisation a acquis une influence croissante. Elle a donné une image de coopération très harmonieuse, grâce à la France qui apparaît comme le chef de file des pays membres (l'adoption de la langue française comme langue officielle pour les échanges d'informations est la marque d'un surcroît de considération).

La collaboration policière souffre cependant de maux récurrents.

En effet, la mondialisation d'Interpol a entraîné des conflits internes en raison des divergences d'intérêts et de conception sur la coopération. L'absence des pays de l'Est n'a pas été totale. Des relations se sont formées malgré les tensions et le cloisonnement. Elles vont être nettement renforcées à la suite des bouleversements récents.

Pour la gestion financière de l'Institution, deux problèmes se posent. Celui du règlement des services et celui de l'adoption de procédures de gestion budgétaire. En effet, les membres sont libres de fixer le montant de leur participation financière et nombreux sont les retards dans les paiements qui entraînent un déficit important.

Dans les changements récemment survenus l'auteur abord le rôle du secrétaire général. Il décrit son nouveau profil et les moyens dont il dispose pour assurer son autorité. Il est rappelé que les BCN ont pour fonction d'être les liens entre la police nationale et le reste du monde.

Il existe aussi des divergences sur la conception même de la coopération policière

En ce qui concerne le modèle centralisé, l'Etat crée un organe de centralisation des informations entre les polices à travers l'office national d'Interpol. L'avantage de ce système est de simplifier les opérations et de supprimer la crainte d'actions anti-étatiques d'une force de police ou de conspiration. Mais beaucoup d'Etats refusent d'utiliser uniquement le canal Interpol en raison de la diversité des moyens de communication, du grand nombre des corps de police, des différences entre les appareils judiciaires et de l'internationalisation des rapports socio-économiques.

Dans le cas de la décentralisation, les forces de police sont libres de communiquer directement entre elles et d'avoir des contacts directs avec les polices étrangères. Les policiers eux-mêmes s'opposent à ce modèle, car ils désirent conserver un minimum de contrôle sur la destination des informations. Pour que les avantages de la décentralisation soient bénéfiques, il faut une plus grande confiance internationale et une meilleure harmonisation des législations. Par la suite, l'auteur présente divers modèles intermédiaires avec les avantages et les inconvénients ainsi qu'une réflexion sur le choix des options.

Malgré ses faiblesses et contradictions Interpol a largement démontré son utilité notamment en matière de lutte contre le trafic de stupéfiant et de lutte anti-terroriste.

Il faut admettre que pour l'instant, Interpol est la seule organisation opérationnelle en matière de lutte contre la drogue au niveau international. C'est l'une de ses principales activités. Ses résultats, très positifs dans l'ensemble, ne sont plus contestés. Elle sera encore plus efficace dès que les aspects pratiques de la coopération seront résolus. Cela devient une urgence primordiale si l'on veut maîtriser le phénomène pendant qu'il est encore temps.

La lutte contre le trafic de stupéfiants pose d'énormes problèmes dans l'application du droit international. Les trafiquants changent souvent de procédés et les moyens de la répression policière deviennent rapidement obsolètes si l'arsenal judiciaire n'est pas aussitôt adapté à la situation du moment. La définition du terme « drogue » varie selon les cultures, mais heureusement les conceptions américaines et européennes commencent à coïncider depuis une quinzaine d'années. La définition internationale doit être considérée comme primordiale dans la lutte, surtout si le mouvement d'alignement des pays en voie de développement sur les pays industrialisés se poursuit. Toutefois un flou total persiste dans les relations en raison de la complexité du problème qui est amplifiée par les divergences de vues.

En 1987, l'ONU est parvenue à déterminer les objectifs à atteindre dans les domaines de la prévention de la demande, du contrôle de l'offre et de l'intégration des toxicomanes. Une nouvelle convention faisant une mise au point des définitions et des méthodes de répression a été préparée de façon à respecter la souveraineté des Etats et à obtenir un consensus général.

L'auteur aborde ensuite le phénomène du terrorisme. La violence politique n'est pas un phénomène nouveau, mais les gouvernements sont inquiets, car elle représente de plus en plus une menace pour la stabilité des sociétés. Jusqu'à présent, les forces de police sont parvenues à répondre plus ou moins bien, et dans des délais convenables, aux demandes du public et des gouvernements. Le KGB a été accusé d'avoir mené des actions terroristes. Aucune preuve de sa participation directe aux opérations n'a pu être établie contrairement à la CIA qui a avoué avoir effectué parfois quelques actions pouvant être considérées comme étant à la limite du terrorisme.

Le terrorisme proche oriental a posé des problèmes particulièrement complexes aux pays occidentaux, car il utilise le soutien discret d'un Etat complice, la cause de la libération nationale et l'action de la minorité radicale agissante. Seule la Grande Bretagne a pris une position intransigeante en refusant toute négociation avec les groupes terroristes. Les autres pays européens ont choisi une politique préférant ne pas compromettre leurs intérêts au Proche-Orient par une attitude pas trop ferme envers les terroristes.

La coordination des stratégies anti-terroristes a eu du mal à se mettre en place et il faut bien admettre que cette carence a fait le jeu des terroristes iraniens en particulier. La création d'une agence européenne anti-terroriste a bien été envisagée, mais cette idée a été rejetée attendu qu'Interpol assurait déjà convenablement ses fonctions malgré les incertitudes sur l'inviolabilité de ses communications et le fait que certains pays à l'origine du terrorisme sont membres de l'organisation.

Pour cette raison, certains pays occidentaux ont préféré se passer de ses services mais en revanche, il faut reconnaître que, malgré ses inconvénients, son action a été déterminante pour identifier un bon nombre de

terroristes ou pour prévenir d'autres pays qu'une action criminelle était en préparation.

En conclusion, l'auteur regrette l'inexistence de textes réglementant la coopération policière. Cependant, il reconnaît que la menace d'une vague de criminalité après 92 en Europe a contraint les gouvernements à réagir afin de renforcer les lois répressives et la coopération des polices. Un livre de référence pour tous ceux qui cherchent une solution réaliste à la coopération policière internationale.

Colonel Jean-Pierre MORIN
Gendarmerie nationale,
Charge de mission à l'I.H.E.S.I.

La drogue. Une économie dynamisée pour la répression.

Charles-Henri DE CHOISEUL-PRASLIN, Presses du CNRS, Collection « Sociétés en mouvement », mai 1991

Cet ouvrage est intéressant à plus d'un titre, pour qui s'intéresse aux fondements mêmes de l'économie criminelle, à ses articulations historiques, politiques, juridiques, culturelles et mêmes psychiques puisqu'il s'agit de parler en premier lieu du marché des stupéfiants.

En effet, construit autour d'une démonstration en cinq points, le livre de M. Charles-Henri DE CHOISEUL-PRASLIN est le premier ouvrage français destiné à un assez large public et qui met en œuvre une profonde conviction anti-prohibitionniste, alors que cette sensibilité est actuellement en forte croissance dans le monde anglo-saxon, comme dans l'univers plus restreint des chercheurs européens en sciences humaines.

L'auteur qui est avocat, ce qui se traduit incontestablement par un style, une écriture brillante et alerte, bien que parfois polémique, part d'une réflexion sur le caractère Nord-Sud de l'économie des produits stupéfiants. « Comme le pétrole, les drogues interdites partent des pays du sud pour être distribuées à des consommateurs vivant pour l'essentiel dans les pays du Nord. Comme le pétrole, encore, elles offrent une inépuisable source de pouvoir à ceux qui, les armes à la main, s'en assurent la maîtrise ».

A partir de ce constat stratégique rendu contre une « marée blanche... qui empoisonne non seulement les toxicomanes mais encore la société toute entière à travers l'argent sale blanchi », M. DE CHOISEUL-PRASLIN aborde successivement les différents facteurs qui rendent actuellement irrésistible, dans l'état actuel des sociétés et de leurs législations, la croissance des grandes internationales du crime et leur enracinement dans l'économie mondiale.

Selon lui, la répression administrative et pénale qui est le corollaire, dans les pays du Nord, de la prohibition concernant la consommation des dérivés du pavot, de l'herbe à coca et du cannabis, n'engendre, dans l'état actuel des choses, que des effets favorables aux trafiquants considérés en tant qu'acteurs économiques.

Par son effet « multiplicateur », la répression entretient en effet, ce qui n'est guère contestable, une rareté artificielle (les végétaux dont sont tirés les produits en cause sont abondants dans la nature) et donc l'assujettissement du consommateur, la répression servant alors de ressort à la commercialisation en maintenant des cours élevés.

L'auteur estime que la répression a également un rôle régulateur dans le marché, tendant sans cesse, par sa dynamique propre, à rétablir la concurrence entre les groupes internationaux de trafiquants en s'attaquant en priorité et par le bas aux trafiquants isolés et par le haut aux situations oligopolistiques de certains cartels. Enfin, la même répression aurait également un effet intégrateur, basé sur le fait que pour blanchir leurs gains colossaux liés à la différence entre valeur d'échange et valeur d'usage (M. DE CHOISEUL-PRASLIN a repris sur ce point précis les principes traditionnels de l'analyse économique marxiste), les principaux groupes criminels sont amenés à faire travailler pour leur compte de plus en plus d'acteurs sociaux spécialisés, à commencer par la classe politico-administrative de la quarantaine de micro-Etats et places financières qui « vivent » de leur situation de place-fortes géographiques et bancaires dans le phénomène du blanchiment.

A partir de cette « économie hyper libérale inversée », Charles-Henri DE CHOISEUL-PRASLIN rend un premier diagnostic ciblé sur la composante économique du phénomène, estimant « qu'il semble donc à peu près incontestable que sur le plan économique, la prohibition et la répression, telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui, dynamisent le marché au seul profit des trafiquants ».

Traitant ensuite, en juriste professionnel, de la question des Droits de l'Homme face à la répression du trafic et de l'usage des stupéfiants, M. DE CHOISEUL-PRASLIN met en cause, en s'appuyant sur les travaux du professeur CABALLERO, la législation actuelle qui est, selon eux deux, dérogatoires par rapport aux principes généraux mis en œuvre par la Déclaration des Droits de l'Homme.

En effet, les deux juristes estiment que dans ce cadre, le domaine de la loi interdit de faire ce qui nuit à autrui, et que les textes sur l'usage des stupéfiants se situent donc en dehors du droit général ; l'auteur développe longuement cette conception en usant d'un certain nombre d'exemples, et condamne sans ambage une situation qui fait du juge « une sorte de médecin qui ne formulera pas de diagnostic ».

Ensuite, dans le cheminement logique, M. DE CHOISEUL-PRASLIN aborde l'aspect historique de l'économie de la drogue, qu'il s'agisse des Etats ou

des principaux groupes criminels. A propos des Etats, l'auteur met bien évidemment en cause les efforts exercés successivement par la Grande-Bretagne (les « guerres de l'opium » en Chine) et la France (la célèbre « régie de l'opium » dans la péninsule indochinoise) pour imposer la culture et l'usage du pavot aux populations asiatiques. Les mafias sicilienne et corse, le yakusa japonais et les triades chinoises, toutes issues de mouvements ruraux de résistance, sont abordées sous un angle historique intéressant, ainsi que leurs basculements respectifs dans la grande criminalité.

La naissance d'une mafia à l'est, issue de « l'existence d'un appareil politique en voie de gangstérisation depuis l'époque BREJNEV » aurait sans doute mérité de plus amples développements, en tant que vecteur le plus dynamique et le moins contrôlable de la mouvance criminelle.

Quoi qu'il en soit, l'auteur estime que la prise en compte du trafic des stupéfiants par ces divers groupes (uniquement les produits psychotropes en ce qui concerne le Yakusa) leur a fait franchir « un changement décisif, qualitatif et quantitatif, qui les pousse désormais à vouloir mettre en œuvre un pouvoir concurrent de celui des Etats ».

C'est l'ensemble de ce processus, que M. DE CHOISEUL-PRAZLIN baptise « narcocratie », qui est ensuite analysé avec un regard aigu d'entomologiste politique. L'auteur estime que dans la période historique actuelle, les groupes criminels ne se contentent plus de survivre aux marges de la société légale qu'ils veulent investir pour y développer un véritable modèle de pouvoir et de développement. S'exprimant sur les mafias, l'auteur écrit : « avec l'argent inépuisable du trafic de drogues, elles se sont tout d'abord données les moyens de véritables lobbies, c'est-à-dire de groupes de pression qui hantent les antichambres de l'autorité légale pour obtenir des pouvoirs publics qu'ils adoptent une attitude conforme à leurs intérêts. Cela existe d'une façon tout à fait ouverte dans les pays producteurs du Sud, ou d'une façon beaucoup plus discrète et à moins grande échelle dans les pays consommateurs du Nord ».

En professionnel, M. DE CHOISEUL-PRAZLIN remarque que la mise en détention de tel ou tel chef mafieux n'entrave en rien le processus de commandement du groupe criminel ni la marche de ses « affaires », et moins encore la mise en scène d'une violence très visuelle, médiatisable, apte à promouvoir l'émergence de ce groupe comme figure politique nouvelle.

Après avoir fait cette constatation, l'auteur met en cause la conjonction objective d'intérêt entre mafias et gouvernements, et surtout le ressort idéologique central qu'offre selon lui le concept de drogue à l'idéologie sécuritaire. Il estime en effet que la drogue va offrir à celle-ci « l'assise théorique attractive, à la fois sérieuse et séduisante, qui lui manque », et qu'elle est utilisée à plein par les institutions d'Etat des pays du Nord pour assurer les moyens de leur permanence, ainsi que le discours qui justifie la nécessité de leur existence.

« Ainsi la drogue permet-elle de réactiver d'une façon presque illimitée l'idéologie sécuritaire, qui demande que l'on donne toujours plus de moyens à la police et exige de la justice qu'elle prononce des peines automatiques afin de se battre contre un ennemi omniprésent... La drogue constitue un phénomène à la fois assez précis et concret pour susciter un véritable épouvantail, et assez vague et général pour ne provoquer aucune réaction de défense ou de solidarité, puisqu'elle permet un amalgame à peu près complet entre le plus petit délinquant et le plus grand criminel ».

Dans ce domaine, M. DE CHOISEUL-PRASLIN dénonce ce qu'il considère comme une imposture sémantique. Il estime en effet que c'est tout à fait sciemment que le discours officiel utilise le terme générique de « drogue », assimilant dans ce terme deux types de phénomènes indépendants, l'un de nature criminologique avec des aspects géographiques, financiers et économiques, l'autre de nature médicale, psychiatrique et culturelle. Il écrit que le discours officiel sur la drogue parvient à attribuer les conséquences sociales de la prohibition aux qualités substantielles des produits interdits.

M. Charles-Henri DE CHOISEUL-PRASLIN n'est pas un partisan de la prohibition, estimant le coût de celle-ci trop élevé socialement et politiquement, par la croissance induite des internationales du crime, au regard des avantages qu'elle est sensée rapporter. Il définit l'idéologie prohibitionniste comme relevant du cynisme pur et simple chez les gouvernants, et d'un « vague syncrétisme émotionnel à l'avenir incertain » dans la population. Selon lui, cette idéologie recule aujourd'hui face à des résultats catastrophiques dans tous les domaines, semblable à « une ligne Maginot construite sur des sables mouvants » et dont les fondements économiques se dérobent, dont l'édifice institutionnel et juridique se délite.

Dans la dernière partie de son ouvrage titrée « une expérience nécessaire », l'auteur réfléchit sur l'usage des produits stupéfiants, et propose une explication politique au sens large de leur croissance dans certains secteurs des sociétés du Nord, comme du Sud. Son analyse des similitudes et différences entre les modes anciens et actuels de l'usage des produits psychotropes, légaux ou illégaux, le pousse à juger que « la notion de drogue est bien organisée comme un ensemble de raisonnements circulaires destinés à faire la fortune, dans tous les sens du terme, d'un certain nombre de gens dans un certain nombre d'institutions, plutôt qu'à permettre une consommation sans danger des produits psychotropes ».

M. DE CHOISEUL-PRASLIN est le conseiller juridique de l'Observatoire géopolitique des drogues (OGD), association internationale indépendante composée de chercheurs en sciences humaines, de juristes et de journalistes, qui s'est donné pour objectif d'enquêter sur les aspects internationaux du trafic des stupéfiants. Son livre, bien documenté et écrit dans un style nerveux et plaisant, rend compte globalement des thèses de l'OGD.

Si tel ou tel élément d'appréciation ou d'analyse de l'auteur de *La Drogue. Une économie dynamisée par la répression* peut à l'évidence être

contesté, sur la forme ou sur le fond ; il n'en reste pas moins que la question centrale posée par l'avènement très réel de la narcocratie, par l'échec stratégique de la répression (environ 10 % des produits stupéfiants illicites sont saisis, et moins de 1 % des gains estimés du trafic) et la croissance croisée, à l'échelle mondiale de complicité institutionnelle et des corruptions, est l'une des questions centrales concernant la sécurité intérieure... et extérieure de chaque pays au cours de la décennie à venir.

Patrick GLORIEUX
IHESI

La lutte contre le racisme et la xénophobie

*Commission nationale consultative des Droits de l'Homme,
la Documentation Française, 1990, 244 p.*

La loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe a donné mission à la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme d'élaborer et de rendre au gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme : tel est l'objet de cette publication de la Documentation française.

La lutte contre le racisme n'est pas un objet d'analyse comme un autre. Elle a cette spécificité qu'elle intéresse quantité de domaines de l'activité publique ou privée.

La complexité du problème a amené la Commission à l'aborder sous la forme d'un « inventaire à la Prévert » qui a l'avantage de mettre en relief les aspects multiples du phénomène.

Le racisme est d'abord quantifié, il est ensuite analysé dans son contexte et dans ses origines. L'aspect prophylactique est enfin abordé dans la perspective de dégager l'efficacité et les limites des moyens de lutte existants et souhaitables. De cet ouvrage particulièrement dense, nous ne retiendrons ici que les points essentiels.

Les statistiques des divers ministères intéressés (Intérieur, Travail, Affaires sociales, etc.) apportent dans ce domaine de précieux renseignements.

Ces statistiques ne sont pas entièrement fiables. Elles montrent, toutefois, que les différentes manifestations de racisme (actions violentes, menaces sur les individus, discrimination dans le travail ou dans l'accès à un logement, etc.) prennent de l'ampleur, et qu'elles touchent principalement la population maghrébine. Il semble cependant que les actions violentes proprement dites n'aient pas sensiblement augmenté depuis deux ans.

Un tel phénomène d'accroissement du racisme en termes de menaces et de manifestations injurieuses paraît lié, à l'exploitation de la crise économique par le Front national. Mais l'analyse des vecteurs du racisme montre

cependant que le Front national n'est pas le seul parti véhiculant des thèses racistes. Une nébuleuse constituée de petits groupes, plus ou moins organisés, véhicule des idées pouvant conduire certains de leurs militants à des actions violentes. Tel est le cas par exemple des « skin heads », du milieu des falsificateurs de l'histoire ou des faisceaux nationalistes européens. En outre, les thèses du Front national sont relayées par des organisations qui n'ont pas d'objet proprement politique (Ligue pour l'application de la peine de mort, Scouts d'Europe, Mouvements intégristes catholiques, etc).

Le caractère plus prégnant qu'antérieurement des thèmes racistes est attesté par une enquête qui montre que 94 % des français estiment que le racisme est une chose répandue. Néanmoins, au plan européen, la France est le pays où il est le plus désapprouvé.

Par ailleurs il apparaît que l'antisémitisme ressurgit. Des indicateurs montrent, en effet, que le phénomène s'aggrave et qu'il concerne essentiellement des populations défavorisées, ce que ne manque pas d'exploiter le Front national à travers un antisémitisme voilé : le juif n'est plus désigné en tant que tel mais il l'est par l'intermédiaire de périphrases ou de noms de juifs connus.

D'une manière générale, les analyses relatives au contexte et aux origines des phénomènes racistes font ressortir la crispation d'une partie de l'opinion sur des thèmes racistes.

Un sondage laisse apparaître que 42 % des français déclarent éprouver de l'antipathie pour les maghrébins et 55 % pensent qu'aujourd'hui « on ne se sent plus chez soi comme avant ». Ces opinions sont surtout le fait de personnes à statut social défavorisé.

En même temps c'est un discours moins défavorable à la lutte antiraciste que fait ressortir le même sondage puisqu'il laisse apparaître un léger recul des sentiments racistes par rapport à une précédente enquête.

Pour une journaliste spécialisée dans l'étude du phénomène, c'est la plus grande visibilité sociale des maghrébins qui exacerbe les sentiments racistes déjà anciens des français à l'égard de cette communauté.

Pour Michel WIEVIORKA, le racisme actuel est un racisme de « petit blanc » qui ayant des difficultés à s'intégrer dans la complexité sociale actuelle, se réfugie dans un national populisme.

Pour d'autres enfin, la focalisation sur le maghrébin du racisme actuel serait le résultat de l'intégration qui fait de l'ancien colonisé un égal.

Mais ces diverses explications ont-elles une prise sur l'action des pouvoirs publics ? Celle-ci semble balancer traditionnellement entre répression et prévention.

Les statistiques concernant la répression policière telles qu'elles sont établies ne permettent pas d'isoler les faits de racisme des autres infractions d'atteintes à la dignité et à la personnalité.

Pour ce qui est des actions les plus graves il y a eu 210 interpellations 52 inculpations et 35 placements sous écrou. Très souvent les interpellés sont des « skin heads ».

L'arsenal répressif a été renforcé et les sanctions ont été diversifiées par la loi du 13 juillet 1990 qui a créé notamment le délit de contestation des crimes contre l'humanité.

Néanmoins, malgré ces développements, on ne peut pas vraiment noter d'évolution significative dans le nombre de condamnations prononcées à l'encontre d'auteurs d'infractions ayant pour origine des agissements racistes. En 1984, le nombre de ces condamnations était de 74 ; il était de 60 en 1990.

Du côté de la prévention, de nombreuses actions éducatives engagées. D'une part, l'enseignement des droits de l'Homme est prévu à tous les stades de l'école, que cela soit sous la forme de l'enseignement de l'histoire ou d'un cours d'éducation civique.

D'autre part, le ministère de l'Education nationale a mis en place des zones d'éducation prioritaires (ZEP) et des groupes de travail ayant pour objectif l'intégration des jeunes immigrés dans le système éducatif. Selon le MRAP, ces dernières actions manquent de suivi et il est nécessaire que soient données des moyens supplémentaires pour les quartiers défavorisés.

Les organisations non gouvernementales se montrent très actives dans le cadre des établissements scolaires et agissent par des conférences et des débats. Mais ce qui paraît essentiel, c'est la formation des maîtres à la lutte contre le racisme. La formation initiale et continue des enseignants à la lutte contre le racisme est développée sous la forme de cours, conférences et travaux pratiques dans le cadre des écoles normales ou de stages.

Plus généralement, pour lutter contre le racisme, il faut également lutter contre les formes d'exclusion sociale dont sont victimes les immigrés et par conséquent contre la formation de zones où les services publics (police, travailleurs sociaux, transports, écoles) « baissent les bras » en laissant les immigrés livrés à eux-mêmes. D'où l'idée de la médiation sociale. A cet égard la Commission a souligné le fait que ce médiateur devait être réellement indépendant par rapport à l'ensemble des pouvoirs publics car son rôle est de briser l'isolement psychologique dont sont victimes les populations immigrées.

Dans le cadre de la prévention du racisme le ministère de l'Intérieur et plus particulièrement la nouvelle sous-direction, de l'action préventive et de la protection sociale jouent un rôle important *.

* Sur l'activité de cette sous-direction, v. « Jeunesse et police : le travail policier, un entretien avec M. Daniel Duglery », Les Cahiers de la sécurité intérieure, N° 5, mai-juillet 1991, p 157-177.

La sous-direction de la formation de la police apporte également sa contribution par l'insertion de modules dans le cadre de la formation initiale et continue des policiers. La lutte contre le racisme et la formation civique du policier sont les thèmes principaux de ces modules. Quant à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques, elle joue un rôle de répression à l'encontre du racisme puisque c'est elle qui peut interdire la publication d'écrits racistes (14 ouvrages ont été ainsi interdits en 1990).

Parmi les nombreuses propositions d'actions que la Commission a faites on peut relever :

- l'intensification dans le système scolaire privé et public des activités d'éducation aux Droits de l'Homme ;
- l'institution officielle d'une journée nationale contre le racisme ;
- le soutien à apporter aux initiatives des organisations syndicales et professionnelles tendant à informer et sensibiliser les milieux du travail aux problèmes de discrimination en matière d'offre d'emploi, d'embauche ou de licenciement ;
- le souhait de la constitution d'une banque de données jurisprudentielle concernant les jugements rendus par les tribunaux en matière de racisme.

Pour conclure, il apparaît que le rapport de 1990 sur la lutte contre le racisme et la xénophobie est un ouvrage détaillé et complet, susceptible d'intéresser les acteurs de la sécurité, les chercheurs mais aussi tous les citoyens.

Alain NAÏM
IHESI

Individus sous influence. Drogues, alcools, médicaments psychotropes.

Alain EHRENCBERG (sous la direction de), Paris, Esprit, 1991, 356 p.

Individus sous influence est issu d'un cycle de conférences intitulé « Penser la drogue, penser les drogues » qui a eu lieu de novembre 1990 à avril 1991 au ministère de la Recherche et de la Technologie à Paris et qui a été organisé par l'Association Descartes dans le but de susciter des échanges sur des questions stratégiques pour l'avenir de nos sociétés contemporaines.

Cet ouvrage collectif publié sous la direction d'Alain EHRENCBERG propose un essai — ou plutôt des essais — de réflexion sur ce qu'il est convenu d'appeler le phénomène toxicomanie, le fil directeur de ce livre étant « d'explorer les dimensions et les tensions qui travaillent les usages hétérogènes de produits multiples ».

Aussi, après l'introduction d'A. EHRENBERG, cet ouvrage est-il composé de dix-huit interventions émanant chacune de spécialistes de différentes disciplines mais tous concernés à des titres divers par les drogues et leurs usagers : sociologue, magistrat, psychiatre mais aussi historien, économiste de la santé, directeur de revue etc...

Le lecteur pourra donc consulter de deux façons différentes cet ouvrage abondamment documenté et offrant également une bibliographie raisonnée : soit lire l'ensemble de l'ouvrage pour acquérir une connaissance des multiples approches du phénomène toxicomanie, soit se reporter aux interventions qui, selon ses préoccupations professionnelles ou ses intérêts personnels, l'intéressent plus particulièrement... quitte à se laisser ultérieurement guider par sa curiosité pour alimenter sa réflexion personnelle en élargissant ses connaissances. Vu l'approche multidimensionnelle qui a été privilégiée à juste titre selon nous pour appréhender le phénomène toxicomanie, nous proposons ici quelques éléments de réflexion.

Sur un plan historique, la pratique de produits divers mais qualifiés de drogue apparaît dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. Certes auparavant il existait déjà une consommation de produits ayant des effets narcotiques dans les sociétés occidentales pré-industrielles, mais ils étaient considérés avant tout comme des médicaments. François BACON tout comme SYDENHAM préconisaient leur usage pour diverses maladies. On peut également relever un « usage d'agrément » dans la littérature de l'époque. Citons à titre d'exemple, les écrits de BONTEKOE, médecin hollandais du XVII^e siècle ou bien DE TALLEMANT DES RÉAUX qui se moque du recours régulier à l'opium de madame DE CHAZERON. Cet usage, objet de peu de commentaires, offre deux caractéristiques. Il s'agit « d'une pratique sans nom » et les propos tenus à son sujet évoquent des points de repères familiers. Il y a donc absence de mention de sensations nouvelles.

L'accent mis sur les transformations de la conscience se produira au XIX^e siècle. Ce moment fondateur, aussi bien de l'histoire des drogues en Occident que de l'histoire de l'individualisme, il est possible de le situer en Angleterre pour plusieurs raisons : ses relations avec l'Orient, le développement de l'usage médical de l'opium, la tradition anglaise d'expérimentation scientifique et technique et plus particulièrement les recherches sur l'anesthésie que le contexte religieux anglais favorisait à la différence d'autres pays tels que la France, par exemple. Les productions littéraires des écrivains anglais DE QUINCEY et COLERIDGE vont contribuer à différencier l'opium aussi bien du médicament que de l'alcool. Bien que le produit soit identique par rapport à la période précédente, l'expérience que procure l'opium est, elle, devenue différente. Les « paradis artificiels » sont exaltés mais les souffrances qu'ils provoquent sont aussi évoquées. La drogue devient donc une réalité autonome dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. En 1875, LEVINSTEIN proposera le terme de morphinomanie. L'histoire nous montre deux mécanismes d'apparition différents : l'un est scientifique avec les découvertes de la chimie et de la

mécanique, l'autre est culturel ; il implique un changement d'appréciation du produit selon les époques, d'où une réinterprétation de la chimie par la culture.

Le recours à l'anthropologie va nous permettre d'affiner l'exploration du phénomène drogue. Les substances psychotropes sont un moyen artificiel de multiplication de l'individualité, « qu'elles initient à la connaissance d'un autre monde, augmentent les performances de chacun, anesthésient l'angoisse, favorisent l'échange social en désinhibant ou, à l'inverse, détachent du monde commun en permettant de se retrancher en soi, dans son abri ou son enfer privé ». L'axe anthropologique organisateur de l'expérience des drogues va donc se déplacer de la communauté vers l'individu.

Ce changement anthropologique introduit une rupture de continuité entre le phénomène de consommation de substances psychoactives présent dans les sociétés traditionnelles et le phénomène de la toxicodépendance concomitant à la modernité. En revanche, l'expérience moderne présente, elle, une solution de continuité et ce, quel que soit le produit : « l'homme tente d'aller au-delà de lui-même, mais c'est avec lui-même qu'il se retrouve ».

Aussi la toxicodépendance peut-elle être présentée comme « une des figures les plus énigmatiques de la condition moderne » puisqu'elle peut symboliser les tensions de la liberté inhérente à cette condition.

Quels éléments de réflexion nous apportent l'imaginaire social concernant les drogues dans notre société ? Nous prendrons l'exemple du vin et de l'alcool, substances licites et de celui de la drogue, c'est-à-dire les produits illicites. A la différence de la drogue, l'usage du vin et de l'alcool n'est pas perçu comme posant problème en soi. La limite pour l'usage du vin est énoncée en termes de seuil. La consommation de substances alcoolisées n'est perçue comme une maladie qu'à partir du moment où il y a excès. Il existe donc des distinctions entre le bien boire et le mal boire. Le vin et l'alcool sont inscrits depuis des siècles dans l'échange social dans notre société. Ils sont perçus comme moyens de communiquer, de s'extérioriser alors que la drogue est perçue comme repli sur soi-même, fuite dans l'irréalité, rejet du social. L'alcool étant interprété comme facteur de sociabilité, il est toléré. La drogue, elle, est exclue. Elle est perçue comme extériorité et interprétée comme négativité. Elle ne bénéficie pas de seuils de distinction. Illicite, elle n'est désignée que par un terme générique qui montre, là aussi, une absence de distinction et de hiérarchisation entre les différentes drogues illicites, entre « la » drogue et « les » drogues.

Les stéréotypes de l'alcoolique et du « toxicomane » sont différents. Le « 'drogué' semble plus solitaire, plus froid et pâle, plus maigre et 'plus' dur que l'ivrogne reconnaissable 'à la trogne'. Il est aussi plus difficile à mettre en image, à mimer. Il est aussi plus jeune et moins 'masculin' que le buveur enluminé ». Le café fait partie de notre espace public alors que les caves et les parkings des grands immeubles, lieux de la toxicomanie,

évoquent une ville certes surpeuplée mais aussi inhabitée. Bien souvent ces images – la gaité et la chaleur du buveur, la froideur et le flou du toxicomane – servent de support à des jugements plus ou moins impliqués. Ces stéréotypes nous permettent de « saisir mieux la différence de 'poids en images' entre alcoolisme et toxicomanie, différence signifiée de façon finalement opaque par l'adjectif 'socialisé' ».

Ces représentations sociales nous introduisent dans un monde imaginaire qui ne prend en compte ni l'usage qui est fait de l'alcool, ni l'usage qui est fait des drogues, ni les effets qu'ils procurent, etc. Prenons un exemple. « Fumer un joint » de façon occasionnelle est moins destructeur pour l'organisme qu'une consommation régulière et abusive de substances alcoolisées. Quant à l'alcoolique dépendant, il ressemble étrangement en fin de parcours au toxicomane. Quid de l'« irréalité » sociale évoquée dans le paragraphe précédent ! La réalité des drogues se trouve selon les cas niée ou déniée. En effet, la consommation de drogues implique toute une gamme d'usages : modérés, occasionnels, excessifs. L'usage de drogues peut être passager. Tel fut le cas des GI's américains qui abandonnèrent l'usage de l'héroïne après la guerre du Viet-Nam. Pour un individu, la toxicomanie est plutôt un parcours avec des périodes de dépendance plus ou moins accentuées, de décrochage, d'auto-contrôle. Le stéréotype du toxicomane complètement désocialisé ne paraît concerner qu'une catégorie d'usagers de drogues. En outre, n'assiste-t-on pas aujourd'hui à « une extension et une dissolution simultanées de la notion de drogue ». Deux faits semblent confirmer ce propos. D'une part, de nouvelles législations sur l'alcool et le tabac sont apparues. Verra-t-on se développer un nouveau militantisme de la part des non-fumeurs pour stigmatiser une autre catégorie de la population ? D'autre part, le développement des toxicomanies associant à des degrés divers substances illicites, alcools, médicaments psychotropes, nous amène à nous interroger sur un autre aspect du « phénomène toxicomanie ».

Quels nouveaux éléments de réflexion nous apportent ce qu'il est convenu d'appeler les toxicomanies aux médicaments ? Avec les médicaments psychotropes, il n'est plus possible de situer les drogues aux marges du social. Par ailleurs, l'évolution de la pratique de prescription des médicaments psychotropes implique une substitution de l'objet du soin. Ce dernier n'est plus le corps au sens médical du terme, mais « la vie malade ». Quelles sont les conséquences ? Si le produit psychotrope est utilisé comme « médium de la socialisation » dans une visée adaptative, il y a occultation de la thérapeutique et perte de la dimension subjectivante de l'expression pathologique. La pharmacodépendance qui peut caractériser l'usage de produits psychotropes licites aussi bien qu'illicites devient « la dette inépuisable dont le sujet dépendant doit s'acquitter pour le prix d'une dépendance sociale confortable ». Enfin la prise en compte des médicaments psychotropes dans l'épidémiologie de la drogue permet de poser une autre question. Quid de la distinction entre drogues licites et drogues illicites ? Aux partages antérieurs entre drogues, alcools, médica-

ments qui avaient l'avantage d'être clairs tout en reposant sur une base fausse ne se substitue-t-il pas aujourd'hui « une nébuleuse drogue » à interpréter non comme une négation des différences entre les diverses substances psychoactives mais comme un indice d'un remaniement des classifications et des appréciations sociales.

Alors comment aborder une politique des drogues ? En réfléchissant sur le problème difficile, en théorie comme en pratique *, que soulève l'usage de la drogue : celui des limites entre le licite et l'illicite. La question de la limite et de son fondement se pose plus particulièrement à l'individu d'aujourd'hui en raison de la fin des traditions, de l'émancipation de la tutelle hiérarchique, de l'effondrement des certitudes, points de repères à la fois préétablis et extérieurs à l'individu. A l'intérieur de ce contexte et de ce questionnement, vient s'inscrire la question des limites dans le continuum qui va de l'alcool à l'héroïne.

« Le problème de la drogue ou des drogues relève d'une interrogation sur la dynamique individualiste des sociétés modernes » (démocratiques). Il renvoie au problème du droit, instrument qui permet de limiter l'exercice des libertés individuelles. Et pourtant n'est-ce pas une aporie que de vouloir fixer des limites à des conduites toxicomaniaques qui se légitiment elles aussi par des revendications de liberté individuelle ? L'argumentation classique du conflit entre liberté individuelle et celle d'autrui est ici de peu de secours car l'usage de substances psychoactives (hormis celui du tabac) renvoie, en premier lieu, au rapport de l'individu avec lui-même et non à la liberté du non-consommateur.

Comment dénouer l'aporie ? En nous interrogeant sur la représentation de la modernité. Benjamin CONSTANT dont les propos seront repris par Alexis DE TOCQUEVILLE définissait « la liberté des Anciens » en tant qu'assujettissement de l'individu à la cité et « la liberté des Modernes » en tant qu'indépendance de l'individu vis-à-vis du « corps collectif ». Sa construction reposait sur un mode d'opposition binaire faisant de l'indépendance, la « valeur-clef » de l'individualisme moderne.

Mais n'y a-t-il pas là confusion entre indépendance et autonomie ? Le premier terme recouvrant le second, il nous reste maintenant à redéfinir l'indépendance et l'autonomie. L'indépendance implique tendanciellement une non-limitation du « Moi » ; il s'agit d'*« un pur et simple souci de soi »*. Quant à la capacité d'autonomie qui apparaît à la naissance de la modernité avec l'avènement de l'humanisme défini comme conception et valorisation de l'humanité, elle implique une « normativité auto-fondée ». Le résultat est une représentation non homogénéisante de la modernité et une histoire de la culture occidentale qui fonctionne non sur une logique à deux termes mais sur une logique à trois termes : assujettissement,

* Nous nous limiterons, ici, à une approche théorique : celle de la philosophie. Pour des propositions ou des applications plus concrètes, le lecteur peut se reporter à la note « Penser la drogue, penser les drogues » parue dans le numéro 5 des Cahiers de la sécurité intérieure, Jeunesse et sécurité, mai-juillet 1991, et bien sûr à l'ouvrage d'A. Ehrenberg.

indépendance et autonomie. Les deux derniers termes sont à la fois des caractéristiques de la modernité et deux possibles dans notre culture. « Aussi l'individualisme constitue-t-il un moment de l'humanisme moderne, mais un moment seulement évanouissant d'un humanisme dont, tout en le supposant, il tend à faire disparaître la substance même. Car en glissant subtilement du principe d'autonomie au principe d'indépendance, la dynamique de la modernité porte en elle la perspective d'une dissolution de cette sphère de normativité supra-individuelle que nous appelons la culture, autour de laquelle (...) l'humanité cherche à se constituer et à se reconnaître comme telle (comme inter-subjectivité). »

Françoise IMPÉRIALI
IHESI

Research and Evaluation : a Manual for Police Officers

Malcom HIBBERD, The Police Foundation, 1990, 512 p.

La Police Foundation de Londres a publié récemment une série de cinq ouvrages d'initiation à la recherche conçus spécialement pour un public de policiers.

L'idée qui a prévalu à cette entreprise était de produire un guide compréhensible permettant aux policiers de concevoir et de conduire des recherches au sein des services de police. En effet, ceux-ci, au dire de l'auteur, sont de plus en plus sollicités (aussi bien pour faire de la recherche que du contrôle ou de l'évaluation), alors même que les connaissances et les techniques de recherche leur font défaut.

Le public ciblé est donc précisément constitué de gardiens, brigadiers et/ou inspecteurs ne disposant d'aucune expérience ou formation aux méthodes de recherche. Tous les exemples cités pour illustrer les méthodes et les problèmes de recherche sont donc puisés dans la réalité policière.

La série d'ouvrages se compose d'un manuel central intitulé *Research and Evaluation : a Manual for Police Officers* et de quatre manuels complémentaires s'attardant et développant chaque point spécifique introduit dans l'ouvrage principal.

Si chacun de ces ouvrages peut, bien entendu, être utilisé séparément, de fréquentes références croisées sont faites incitant à une lecture plus globale.

Ainsi, les quatre ouvrages complémentaires découlent directement du manuel central en ce sens qu'ils soulignent et approfondissent certaines questions essentielles telles que l'importance d'une conception rigoureuse ou celle des problèmes de définition que les premiers chapitres de *Research and Evaluation* ne font qu'évoquer.

Ces fascicules ne sont bien sûr pas des ouvrages de référence en matière de recherche sociologique comme peuvent l'être par exemple celui de William BELSON : *The design and understanding of survey questions* ou celui de MORONEY : *Facts from figures* utilisés par des chercheurs professionnels ou confirmés. Telle n'était pas, du reste, la prétention de l'auteur. La commande en effet était toute autre.

Il s'agissait pour Malcom HIBBERD, à la demande conjointe du Home Office qui a subventionné l'ouvrage et du Police Staff Collège de Bramshill, de regrouper dans un ouvrage pédagogique ses contributions régulières au programme de formation du Greater Manchester Police aussi bien qu'au Research and Planning Carousel de Bramshill sur les techniques de recherche.

C'est pourquoi, le ton de ces manuels peut parfois sembler pessimiste : il est plus souvent question des difficultés des méthodes de recherche que de leurs apports potentiels. L'auteur souhaite avant tout mettre en garde les lecteurs — chercheurs occasionnels — contre les illusions de la recherche et leur faire prendre pleinement conscience de ses limites.

Le premier manuel, *Research and Evaluation : a Manual for Police Officers*, est centré sur les principes généraux d'organisation, de conception et de mesure appliqués à tout projet de recherche.

Pour chaque étape du processus de recherche sont décrites la décision à prendre et les principales alternatives à considérer.

En quatre chapitres, l'auteur discute du rôle de la recherche dans la gestion de la police, donne une vue d'ensemble de l'organisation d'une recherche, explique de façon détaillée comment concevoir une recherche et choisir l'approche appropriée, et passe en revue les différentes méthodes de collectes de données.

Enfin, dans un chapitre conclusif, il récapitule les différentes sources d'information ou d'aide disponibles pour les chercheurs policiers.

Le deuxième manuel, *Basic Statistics : a Manual for Police Officers*, est une introduction aux concepts fondamentaux de la recherche quantitative. L'objectif est de montrer les possibilités, mais surtout les limites de l'analyse statistique. Etape par étape, l'auteur présente les principales méthodes de synthétisation et de présentation des données. La distinction est constamment faite entre ce que disent les statistiques (qui sont précises, mais souvent limitées) et ce qu'elles font spéculer. Le lecteur est sans cesse encouragé à faire attention à l'interprétation.

Le troisième volume, *Measuring Work and Performance : a Manual for Police Officers*, peut être considéré comme un des deux suppléments au chapitre consacré à la mesure de l'ouvrage principal *Research and evaluation* — le deuxième serait « Questionnaire and Interview Surveys ».

Il présente plusieurs méthodes d'analyse des données et de production du travail policier et fait ressortir les difficultés majeures que soulève

l'évaluation du travail de police et de ses résultats. Une attention particulière est portée aux méthodes d'observation et d'enregistrement des pratiques policières ; des conseils sont donnés pour évaluer de façon réaliste la performance. La mesure du travail est délicate parce que le comportement de travail est complexe et peut être interprété de différentes manières : c'est une activité humaine, centrale dans la vie des travailleurs, elle demande une grande sensibilité de la part du chercheur. La mesure de la performance quant à elle, est ardue parce qu'elle implique l'identification de variables reflétant si la police fait bien son travail et pose du même coup la question épineuse du but et de la valeur du travail de la police.

Le quatrième opuscule, *Questionnaire and Interviews Surveys : a Manual for Police Officers*, traite des procédés pour recueillir de l'information auprès d'une population donnée.

Différentes approches et méthodes d'échantillonnage sont discutées. La partie la plus importante de ce manuel est constituée par une série de conseils pour les interviews et par des instructions détaillées pour l'élaboration d'un questionnaire, tant sur la façon de libeller les questions que sur la manière de les poser.

L'auteur passe en revue les formes les plus fréquentes d'enquêtes (interview, enquête de rue, enquête téléphonique,...) et examine leurs avantages et leurs inconvénients ainsi que leur utilisation la plus habituelle. Puis, il s'attarde sur la conception et la construction du questionnaire qui demeure le principal instrument de collecte de données.

Dernier de la série, *Writing and Research : a Manual for Police Officers*, examine le rôle de la rédaction dans le processus de recherche. Pour que dans un service la recherche soit utile, ses conclusions doivent être présentées aux décideurs sous une forme précise, claire et accessible. C'est avec la rédaction et la présentation du rapport de recherche, point culminant du projet, selon l'auteur, que cet objectif peut être atteint. Après avoir expliqué pourquoi écrire est important lorsque l'on fait de la recherche, l'auteur indique quelques règles de base en matière de rédaction et explique les objectifs d'un rapport de recherche, c'est-à-dire comment présenter les résultats de ses travaux.

Cette série est volontairement modeste et doit être considérée avant tout comme un outil de travail destiné à des policiers se trouvant occasionnellement en situation de faire de la recherche.

Il n'existe pas d'équivalent français à ce type d'ouvrage et on peut sans doute le regretter.

Il faut signaler cependant la démarche similaire de Gordon MALE, professeur au département des Sciences politiques à l'Université Laval au Québec, : dans un petit ouvrage concis destiné à ses propres étudiants, il a bâti une sorte d'aide-mémoire pour la préparation et la réalisation de leurs travaux de recherche.

Loin d'être aussi complet que la série anglaise, non destiné à un public spécifique de professionnels de terrain – les policiers –, il n'en constitue pas moins un ouvrage méthodologique abordable, en langue française, intégrant les principales étapes du processus de recherche.

Les services de police, en France, sont de plus en plus sollicités, que ce soit dans le cadre des projets de service, de la départementalisation ou de la déconcentration budgétaire, à s'inscrire dans des démarches d'évaluation ou d'audit, alors même qu'ils ne disposent d'aucun outil ni de formation pour les y aider.

S'il n'est pas question avec de tels guides – on en a bien vu les limites – de transformer les policiers en chercheurs et si le recours à la recherche interne ne peut pas être systématique, ces ouvrages ont le mérite de mettre à la disposition des policiers les outils de base indispensables pour leur permettre d'engager une démarche d'évaluation ou de recherche avec le minimum de rigueur requise.

Evaluer l'impact de la réorganisation d'un service, l'introduction de nouvelles méthodes de travail ou de management, connaître le contenu d'une activité et son impact auprès du public,... autant de questions que les services de police sont de plus en plus amenés à se poser et pour lesquelles ils devraient être en mesure de trouver les ressources pour y répondre.

C'est pourquoi, on peut se demander si un tel travail ne mériterait pas d'être traduit.

Catherine GORGEON
IHESI

Espaces et travail clandestins

(sous la direction de) Solange MONTAGNÉ-VILLETTÉ, *Collection Recherches en géographie*, Ed. Masson, Paris, 1991, 156 p.

Le développement de la législation du travail et de la réglementation économique, depuis moins d'un siècle, s'est accompagné de la création de lignes directrices au delà desquelles prolifère un ensemble de situations interdites ou intermédiaires que le sociologue s'efforce d'appréhender.

L'objet du colloque de Poitiers des 26 et 27 avril 1990 a été de rassembler des réflexions sur le phénomène du travail clandestin offertes par des universitaires et des chercheurs de pays et de formation variés (sociologie, géographie, droit,...) auxquels se sont joints des acteurs de la vie politique et administrative. Ce sont les exposés prononcés à cette occasion qui se trouvent réunis dans l'ouvrage *Espaces et travail clandestins*.

La première partie des études s'intéresse aux problèmes de mesure et de signification du travail clandestin dans différents espaces économiques.

On ne peut ignorer l'activité clandestine, écrit Jean-Charles WILLARD dans « *Evaluations macro-économiques du travail au noir en France* », mais comment la délimiter ? Elle comprend l'activité illicite productrice de biens et de services et l'activité productrice licite non déclarée. L'auteur cependant conclut que la probabilité demeure faible pour que le PIB soit en France sous-estimé du fait de l'économie au noir qui reste marginale. Philippe BARTHÉLÉMY dans « *le travail au noir en France : un essai de typologies* », quant à lui, propose des critères de quantification tels que l'âge, la catégorie socio-professionnelle, l'activité, le statut professionnel, la région et souligne la partition entre travail au noir et activité régulière en fonction de chacun d'eux. Ainsi, selon lui, les activités exercées au noir semblent s'intégrer à la fois dans un réseau de relations et être fonction de la situation sociale des agents économiques.

Jacques CHARMES a pris pour thème les « *pluri-activités des salariés et pluri-activités des agriculteurs : deux exemples de mesure et d'estimation : Italie et Burkina Faso* ». Il constate que les travailleurs italiens exercent un ou plusieurs autres emplois en sus de leur activité habituelle et chiffre leur importance à partir des recensements et sources d'informations sur l'offre et la demande de travail. Les premières enquêtes sur les populations africaines conduisent à des résultats similaires. En conséquence, l'expérience des pays industrialisés ne doit pas être considérée comme inadaptée à la situation des pays en développement et il s'agit de réfléchir sur les méthodologies appropriées à la mesure des PIB encore très sous-estimés.

Dans « *travail clandestin en Italie : signification et diffusion : une analyse interprétative* », Michèle LA ROSA reprend l'étude des éléments essentiels du phénomène et des catégories sociales qu'il concerne, mais elle s'efforce surtout de montrer que la sociologie doit pouvoir parvenir à une meilleure définition de ce travail clandestin et de ses implications en sortant d'un cadre de référence économique.

Luigi BENEDETTI, « *le travail clandestin entre travail choisi et travail possible : le rôle de la qualification et des motivations* », cherche plutôt à savoir si la précarité du travail engendre la marginalisation, si cette dernière peut se vivre autrement que dans l'attente d'un travail normal. Existe-t-il un rapport entre marginalisation et qualification ? L'activité clandestine correspond-t-elle à un travail supplémentaire ou à des tâches de substitution ? Il estime que la précarité est un instrument permettant de reconsiderer le travail et de l'organiser sur la base de choix propres. L'activité économique informelle peut apparaître comme une forme de changement social créatif.

Pour Marie-Claude MOREL qui a étudié « *(l') économie parallèle et (le) travail polymorphe dans les pays de l'Est* », le constat est net : l'économie parallèle prospère à l'ombre de l'économie planifiée avec laquelle elle vit en symbiose. Elle touche toutes les formes d'activités et tous les individus : c'est la polymorphie du travail. L'économie seconde est essentiellement le fait de petits producteurs qui sont en même temps salariés, agriculteurs et entrepreneurs privés. C'est aussi une trame de marchés

parallèles qui mettent en relation des acteurs et des espaces sociaux très divers. Ainsi, pour en mesurer les effets, Lazlo VITA a expérimenté en Hongrie « quelques outils statistiques possibles pour évaluer le travail au noir » sur la base d'enquêtes auprès des ménages et d'études construites sur la micro-simulation. Selon les méthodes, on arrive à des différences de pourcentages importantes ; toutefois l'auteur conclut que la micro-simulation reste l'outil le plus adapté et le plus efficace. En Pologne, la situation est encore spécifique ; à l'époque du gouvernement communiste, le travail illégal revêtait une ampleur considérable. Tadeusz MARSZAL a ainsi analysé « les conditions du travail illégal en Pologne » : l'engagement croissant de la population dans l'économie informelle constituait une réaction de défense face aux apparentes réformes du système officiel qui restait figé et augmentait les difficultés économiques du pays. C'est une réplique de la société à un système inefficace et imposé. Bohdan JALOWIECKI, à propos des « trois circuits de l'économie polonaise », met également en évidence l'analyse du phénomène, en rappelant les comportements illicites qu'il génère (vols, trafics, « combines »), son rôle tant dans l'économie nationale que dans les revenus individuels, son lien avec le marché noir. Ce circuit secondaire a joué un rôle décisif dans l'aménagement de l'espace.

D'autres chercheurs comme Jean-François LAE et Numa MURARD offrent une approche différente. Dans « artisanat et travail au noir : une rencontre historique », ils insistent sur l'évolution industrielle, économique et politique : le travail au noir artisanal serait une sorte d'attitude de refus émanant de son milieu spécifique, indépendant et familial, consumé par l'industrie, le salariat mais aussi par l'Etat modernisateur.

Comme on le voit, cette première partie réunit beaucoup de données : il s'agit de trouver des instruments de mesure et d'essayer de comprendre le phénomène, mais son sens et sa portée diffèrent totalement suivant les pays et les systèmes économiques.

La deuxième partie de l'ouvrage concerne le travail clandestin lié aux migrations internationales et s'inscrit dans le cadre plus vaste des rapports Nord-Sud et celui des nouvelles relations Est-Ouest en Europe.

Laurence COSTES s'est penchée sur « (les) immigrés et (le) travail clandestin dans le métro : les vendeurs à la sauvette ». Maghrébins, Bangladeshis, Indiens, nombre de flux migratoires passent par les couloirs du métro parisien : la vente à la sauvette est un débouché à l'exode. Travailler dans le métro, c'est s'adapter à des structures informelles, vivre l'insécurité, mais c'est aussi transformer un espace exclusivement réservé au transport en « espace urbain ». À travers un autre exemple, Vasooodeven WUDDA-MALAY s'est préoccupé du sort des « Mauriciens en France : une insertion socio-professionnelle caractérisée par l'immigration spontanée »... Les Mauriciens viennent d'une ancienne colonie, ce qui explique l'absence d'accords d'Etat à Etat. Des facteurs internes à la société d'origine peuvent expliquer les départs qui, pour les domestiques, comme pour les

ouvriers de l'habillement, restent largement clandestins. Un entreprenariat ethnique favorise le mouvement. Comme l'étude précédente, Vasoo-deven WUDDAMALAY insiste sur l'importance des réseaux communautaires pour l'accès aux embauches. Comme l'indique également dans son étude sur les « *logiques du travail clandestin des Chinois* » Emmanuel MA MUNG en examinant les particularités de ce milieu : il s'agit d'un circuit économique constitué sur la base de réseaux ethniques qui se traduit notamment par un nombre élevé d'emplois communautaires et une spécialisation dans la confection, la maroquinerie, la restauration. De sorte que, du point de vue des acteurs, la frontière entre travail en situation régulière et travail clandestin apparaît comme une abstraction fixée par le législateur du pays d'accueil.

Mais il existe aussi une « *Immigration extra-communautaire dans le Piémont et en Italie* ». Anna SEGRE s'y est intéressée en posant la question « *au-delà du travail clandestin* ». A Turin, l'industrie, et particulièrement l'industrie automobile, a besoin d'embaucher une main d'œuvre mobile, flexible, prête à assurer certains travaux dangereux. Cette ville attire ainsi de forts courants migratoires en provenance de pays extra-communautaires qu'elle essaye d'intégrer dans le tissu productif local. Dans un cadre plus large, l'auteur s'interroge dès lors sur les transformations sociales et culturelles qu'engendre la présence de tous ces migrants pour les sociétés dites « avancées ».

Pour Claude Valentin MARIE, « *Les nouveaux clandestins et les impératifs de la modernisation néo-libérale* », l'emploi des travailleurs étrangers sans papier, n'est pas nécessairement marginal : l'évolution économique se fait par la précarité, la flexibilité, entraînant un recours aux étrangers « disponibles ». Yann MOULIER-BOUTANG, « *Dynamique des migrations internationales et économie souterraine : comparaison internationale et perspectives européennes* », observe qu'il faut prendre en compte les spécificités de la main d'œuvre de certaines activités contraintes à la flexibilité. Les nécessités du marché imposent l'instauration de nouvelles coutumes salariales. L'économie souterraine peut être à l'origine d'autres formes de marché. Dans tous les cas le développement des programmes à venir ne peut exclure les migrations et rendre vain les débats sur les clandestins.

Les auteurs ont, de la sorte, décrit les particularités du travail des étrangers en notant que l'économie souterraine ne contenait pas que des aspects négatifs : elle répond surtout à une dynamique qui explique l'appel à la main d'œuvre étrangère et qu'il faut s'efforcer d'organiser.

Enfin, le dernier groupe de chercheurs aborde les problèmes juridiques. Ils soulignent l'ambiguïté des politiques gouvernementales, essayant à la fois de ménager les idéologies et de protéger les équilibres économiques.

Ainsi, Gérard Alain DELAFOSSE, dans « *les dires de la loi et les images du clandestin : note sur la définition en droit français du travail clandestin* », constate une apparente dispersion de textes qui tous se réfèrent au droit du travail et cherchent une définition du travail clandestin. La loi du 27

janvier 1987 limite le réel à l'activité non déclarée et ne retient pas la simulation.

Quant à Gervaise HUE, dans « *légalité, efficacité et travail clandestin* », elle retrace les étapes de la répression législative et précise ses objectifs essentiellement axés sur la lutte pour l'emploi. Elle décrit le dispositif actuel (la législation et l'organisation administrative). Mais si le phénomène demeure important, sa perception et sa maîtrise se transforment. Cet aspect est également repris par Quentin URBAN dans « *le travail des salariés étrangers en situation irrégulière : histoire d'une infraction* », qui rappelle l'évolution législative depuis 1983, montrant que la répression s'est durcie face à des relations de travail de plus en plus complexes. Il conclut à la relativité du droit, en raison du cloisonnement des services administratifs et policiers, mais surtout à cause des données économiques et des événements politiques internationaux qui font sauter tous les barrages.

Mauro REGINATO reprend le cas de « *la présence étrangère extra-communautaire dans le Piémont* », pour analyser « *les régulations aux termes de la loi 943/86* ». Après avoir donné d'abondantes précisions chiffrées sur les travailleurs clandestins et leur répartition, l'auteur se prononce en faveur d'une intégration sociale et de la défense de l'identité culturelle des immigrés.

Dans une dernière intervention sur « *L'applicabilité des normes internationales aux travailleurs étrangers clandestins* », Tabrizi BEN-SALAH, s'efforce de préciser les notions d'espaces, de travail et de clandestins et replace le travailleur étranger dans le cadre du droit international, des conventions qui le protègent. Il pose le problème du trafic illicite de main d'œuvre. S'il existe des conventions qui le préviennent et le répriment, le trafic de main-d'œuvre n'en subsiste pas moins et l'auteur préconise le renforcement des normes internationales notamment en ce qui concerne les conditions d'emploi.

En conclusion, l'extrême diversité des études est au fond le reflet des multiples aspects du travail clandestin qui dépasse le cadre national pour s'inscrire dans le flux des migrations à l'échelle mondiale. Il prend une physionomie différente selon le milieu économique dans lequel on se trouve. L'intérêt de cet ouvrage est d'avoir rassemblé une série de « points d'ancre » autour desquels peut se développer une réflexion, pour chercher à découvrir de nouveaux instruments de gestion du marché du travail, de nouvelles stratégies de relations individuelles. Loin de se limiter à des condamnations morales de pure forme, les auteurs se sont ainsi attaqués aux idées reçues dans le but d'apporter des transformations « *permettant de protéger tous ceux, employés, ou parfois entreprises et institutions, qui sont les victimes du travail clandestin* ».

Laurence COSTES
Chargée de recherche à la RATP

La baston ou les adolescents de la rue

Serge POIGNANT, *Logiques sociales, l'Harmattan, 1991, 159 p.*

Infirmier de métier, Serge POIGNANT devient éducateur spécialisé en 1978, et obtient, 9 ans plus tard, un doctorat de sciences humaines pour la soutenance d'une thèse intitulée « Ethnologie d'une population juvénile ».

Il appartient à un secteur infanto-juvénile d'hygiène mentale qui dépend du ministère de la Santé, via la DDASS (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale).

Depuis 1978, cet éducateur spécialisé, qui aime se définir comme un acteur précautionneux, mais non complice, dont la principale qualité selon lui est d'« être là », vit dans la rue. Il a déambulé, hanté les rues à la recherche de ces bandes d'adolescents qui occupent anarchiquement, parfois violemment, mais toujours d'une façon exotique et très souvent en bandes, les centres commerciaux, les squares et les rues.

Au départ de ce travail, le projet consistait, selon l'auteur, à créer un lien, voire une « chaîne de lieux » où les rapports entre adolescents, éducateurs, structures, auraient été médiatisés par des circuits économiques, (par exemple, un bar ou un club).

N'ayant en fait jamais pu atteindre ce but faute de moyens, il estime avoir été « une sorte de taupe », infiltrée avec sa « casquette » professionnelle dans les bandes de quartier pour agir de l'intérieur.

Dans ce récit, Serge POIGNANT nous fait partager les doutes, les incertitudes et les « frousses » qui l'ont accompagné ces années durant. Il nous livre aussi les frustrations et les difficultés de cette tâche qui consiste à se rapprocher le plus près possible des adolescents pour qu'ils se sentent reconnus et compris « à condition que l'on ne touche pas à l'essentiel qui est de rester incompris... », comme le rappellent dans la Postface, en citant WINNICOTT, Raymond LATOUR et Hubert TONNELIER, respectivement éducateur spécialisé et médecin-chef des hôpitaux.

Les adolescents dont il est question ont entre 13 et 20 ans. Ils sont zonards, chômeurs, lycéens ou midinettes... Malgré les apparences, ils ne sont pas forcément délinquants. Il ne faut pas les confondre avec les casseurs des banlieues dont les médias parlent, avec insistance, depuis quelque temps. On découvre cependant au détour d'attitudes et de comportements anarchiques, un monde organisé avec des structures, des lois, des codes, un chef....

Dans un style clair, et avec humour, l'auteur nous raconte plusieurs histoires et anecdotes qui sont autant d'aventures vécues durant une douzaine d'années, auprès de ce monde fascinant de l'adolescence.

Pour Serge POIGNANT, c'est « autour du banc que tout commence et que tout finit »... « Sans le banc, la bande ne serait plus tout à fait la bande ».

Lieu où les adolescents se montrent, se fustigent, se complimentent, c'est aussi l'endroit où ils font du commerce et où ils envisagent leurs croisades.

Après cette lente et difficile approche du premier contact, l'éducateur réussit à les attirer dans une maison de quartier et commence à faire de l'éducation. Il s'agit d'apprendre à une cinquantaine d'adolescents à vivre dans un local de 12 m².

L'année suivante, rue des Fossées, après avoir « été jeté » du local par la logeuse, l'idée de club autogéré passe dans les faits. Le nouveau local ressemble à une mesure sans toit, ni fenêtre, sans porte, sans eau ni électricité. Mais les adolescents y trouvent ce qu'ils cherchent : de la nourriture et des petits boulots. L'éducateur aussi : un fonctionnement fondé sur des échanges commerciaux avec une assemblée d'adolescents élus.

Premier maillon de la chaîne, ce club est détruit et les rêves avec. C'est ainsi que Serge POIGNANT se retrouve dans la rue pour faire son travail et rechercher un local. Pendant cette troisième année, malgré l'absence de local, les adolescents continuent leurs activités sous-tendues par une organisation élaborée : le ramassage du verre, des bottins de téléphone et le nettoyage des pare-brise.

Au cours de la quatrième année, toujours sans local, l'éducateur se retrouve dans la rue directement au contact des adolescents. C'est à ce moment qu'il choisit d'abandonner provisoirement ses grands projets et de partager son temps entre trois bandes d'adolescents. Après cet apprentissage, il peut enfin se mettre au travail : accompagner un adolescent à son premier travail ou à la porte du juge, visiter les détenus, trouver des boulots, dénicher des postcures convenables, faire des devoirs de philosophie, apporter l'information nécessaire.

En définitive, Serge POIGNANT juge avoir été à la fois « une nounou, une grande gueule, un faux frère et parfois même un traître », mais surtout « le seul lien, la seule passerelle entre leur univers et le monde adulte ».

Ces bandes dont Serge POIGNANT nous décrit avec précision les modes d'organisation et de fonctionnement existent encore aujourd'hui. Elles ne sont pas le fruit d'une mode passagère mais représentent plutôt un besoin, une nécessité durable. Parfois incompris et rejeté par le monde des adultes, l'adolescent trouve dans la bande le réconfort et les moyens de survivre et de s'affirmer en attendant d'accéder lui-même à l'âge adulte.

Gérard MARLOT
IHESI

Chief Constables

Robert REINER, Oxford University Press, 1991, 353 p.

Composée de forces autonomes, la police britannique n'est pas une organisation nationale unifiée comme celle que nous connaissons sur le continent. La tradition de police locale (communal self-policing) et le mythe des policiers « citoyens en uniformes » renforcent notre vision d'une police très décentralisée.

Le Police Act de 1964 instaure un contrôle des forces de police à trois niveaux. L'autorité locale de police, composée de magistrats et d'élus locaux, détermine le montant du budget alloué à la force qu'elle subventionne à 49 %. Elle est informée de l'emploi de ces crédits (destinés essentiellement à la logistique) ainsi que des orientations générales de l'action policière. Elle intervient également dans la nomination du « Chief Constable ». Le Home Office participe pour 51 % du budget et contrôle l'efficience des services, condition qu'il impose comme contrepartie à sa participation. Le « Chief Constable » est le directeur de la force de police. Il en assure la direction opérationnelle et est, de ce point de vue, seul maître de ses décisions.

Ce partage des attributions fait de ces chefs de police que sont les « Chief Constables » des personnages importants. En termes de pouvoir économique et de statut social, ils constituent « une élite puissante d'importance grandissante ». Mais jusqu'à ce jour, ni les recherches sur les élites ni celles sur la police ne s'y étaient intéressées.

Après avoir réalisé plusieurs recherches sur les policiers de base, R. REINER avait pour ambition de recueillir les informations nécessaires à une meilleure connaissance de cette haute hiérarchie policière, et plus particulièrement de sa culture. Il a pour cela interviewé 40 des 43 « Chief Constables ». L'analyse des renseignements recueillis sur leurs origines, carrières et idéologies professionnelles, ainsi que sur le système de contrôle des forces de police, l'a conduit à un résultat surprenant : les « Chief Constables » constituent plus une élite tournée vers l'organisation centrale que 43 pouvoirs individuels ancrés dans le local.

Origines, motivations et déroulement de carrière

Le système de recrutement britannique ne permettant pas les entrées directes dans le corps des officiers supérieurs, les actuels « Chief Constables » ont intégré une force de police à la base, comme simple « Constables », et ont successivement franchi tous les grades. Étudiant leurs origines, motivations et parcours professionnels, R. REINER met en évidence deux facteurs de succès dont ils ont bénéficié dans cette course aux promotions. S'ils sont en majorité issus du monde ouvrier, comme la

plupart des personnes de leur génération, ils s'en distinguent toutefois sur deux points :

- ils sont issus de familles en forte mobilité sociale, mobilité qu'ils reproduisent eux-mêmes en réussissant mieux que la norme de leur milieu d'origine.
- beaucoup (43 %) avaient une relation dans la police et semblent avoir bénéficié d'une sorte de pré-socialisation à leur futur milieu professionnel.

Entrés par vocation, ils se sont investis dans leur activité professionnelle. Leur atout, selon REINER, est d'avoir été les « premiers à » : ils sont entrés jeunes dans la police, sont passés rapidement du grade de « Constable » à celui de « Seargent », mais surtout, ils ont été des innovateurs ayant fait preuve d'un sens infaillible des opportunités.

En fait, « les Chief Constables » sont ceux qui ont su, par des innovations payantes, par une diversification de leurs expériences (opérationnelles et administratives) et par un rattachement à un corps national, se faire remarquer du Home Office. Car en dépit du partage formel des pouvoirs entre Home Office et autorités locales de police en ce qui concerne les nominations aux fonctions de « Chief Constable », le premier détient une influence informelle majeure sur les carrières des officiers supérieurs.

Idéologie professionnelle

Les « Chief Constables » considèrent qu'ils ont à affronter une criminalité et des désordres publics de plus en plus importants à la fois en quantité et en qualité. La manière dont ils expliquent ces évolutions détermine leur conception du rôle de la police.

Leur explication de la criminalité réside dans un mélange de criminologie classique (incertitude et faiblesse de la sanction) et d'une « variante conservatrice du contrôle social » (érosion de la morale et ineffectivité des institutions de contrôle social). Le maintien de l'ordre pose aujourd'hui selon eux plus de problème du fait que l'autorité de la police ne serait plus reconnue comme elle l'était auparavant. Symbole visible de l'ancien ordre moral, la police attirerait les violences plus qu'elle n'apaiserait les conflits. Ce discours légitime les méthodes employées pour contrôler les grandes manifestations qui ont marqué la Grande-Bretagne dans les années 80 : la police a dû, disent-ils, répondre à cette escalade de violence avec des méthodes appropriées, plus dures, mais devenues inévitables face aux résistances. Les racines du mal sont, pour les « Chief Constables », les mêmes pour la criminalité et pour les désordres publics : la permissivité des sociétés modernes (dont le multiculturalisme serait pour certain en partie responsable) aurait supplplanté l'ordre britannique traditionnel.

Si l'augmentation de la criminalité est due à des changements sociaux, c'est logiquement à ce niveau qu'il faut intervenir. C'est pourquoi les « Chief Constables » considèrent que la police ne peut à elle seule

remédier à la criminalité et aux désordres, et qu'elle ne peut agir que sur les symptômes les plus visibles. Les « Chief Constables » optent donc pour une police de proximité, qui privilégie les relations avec la population et mobilise les ressources de la communauté, une « community policing » qui prend en compte le long terme et qui, contrairement aux démonstrations de force ponctuelles, préserve la tranquillité publique.

REINER suggère que cette idéologie partagée, sorte de post – scarmanisme *, n'est pas née spontanément dans l'esprit de chaque « Chief Constable », mais a été favorisée par le Home Office à travers les institutions nationales (de formation, de coordination ou de contrôle). Les « Chief Constables » reconnaissent d'ailleurs n'y avoir adhéré que progressivement, au fur et à mesure qu'ils gravissaient l'échelle hiérarchique.

La direction opérationnelle des forces de police

Le regroupement progressif des forces de police, et la complexité croissante des problèmes de gestion qui en a découlé, ont réduit l'autonomie des services locaux par rapport aux organes nationaux.

De petites unités gérées selon un mode de relations inter-personnelles et orientées vers la communauté locale, les forces de police sont progressivement devenues de grandes organisations bureaucratiques, formées de personnels sans cesse plus nombreux et couvrant des territoires de plus en plus vastes. Les « Chief Constables » se considèrent toujours comme des policiers, et ils s'attachent à conserver la confiance de leur personnel par une légitimité opérationnelle. Mais ils ont dû acquérir une expertise managériale pour faire face aux problèmes de gestion de plus en plus complexes qu'ils ont à affronter et répondre aux demandes de performances formulées par le Home Office.

En dépit d'une pratique constante de la consultation et de rapports réguliers à l'autorité locale de police, c'est sur leur propre expertise que les « Chief Constables » fondent finalement leurs décisions. A y regarder de plus près, on s'aperçoit qu'en fait la consultation est surtout un outil pour conserver le contrôle de l'organisation en favorisant le consensus, tandis que les bonnes relations avec l'autorité locale de police dépendent des capacités de persuasion des « chief constables », qui trouvent là un lieu où sonder l'opinion publique et où légitimer leur politique en la faisant approuver par les élus.

En revanche, les « Chief Constables » sont très sensibles à l'influence des corps nationaux : HMI (Her Majesty Inspectorate of Constabulary), ACPO (Association of Chief Police Officers), Home Office, dont les

* Allusion au rapport rédigé par Lord Scarman suite aux émeutes de Brixton en 1981, à l'origine d'une réorientation des stratégies policières britanniques.

positions reposent sur une expertise professionnelle similaire à la leur. Le corps d'inspection (HMI) est composé d'anciens officiers supérieurs qui sont considérés comme des collègues et dont l'action est moins ressentie comme un contrôle que comme un moyen de communiquer avec l'administration centrale. C'est à ce titre que ses avis font référence. L'association des chefs de police (ACPO) est leur organisation. Les « Chief Constables » en respectent l'autorité car elle est l'organe de représentation du groupe des pairs. Bien que n'ayant aucune existence légale, l'ACPO témoigne de l'existence d'une collaboration nationale entre les chefs de police, dont la cohésion a été démontrée par l'efficacité du système d'entraide mutuelle mis en place au moment des grèves des mineurs (1984/85). Enfin, le Home Office est l'organe central le plus puissant. Il dispose de toute une gamme de sanctions, formelles et informelles, de nature à soumettre les plus récalcitrants. Mais surtout, les « Chief Constables » acceptent son interventionnisme. Ils appliquent quasi systématiquement ses « recommandations » dans la mesure où celles-ci ont en général fait l'objet d'une discussion préalable en coulisse avec l'association des chefs de police et sont en réalité le fruit d'un consensus.

Au fil de l'analyse une conclusion s'impose : les « Chief Constables » ne constituent plus aujourd'hui une somme d'individualités indépendantes et surpuissantes. Autrefois policiers nombreux et dispersés, ils contrebalançaient le contrôle politique local par une expertise professionnelle qu'ils étaient seuls à détenir. Devenus un petit groupe de managers, ils ont perdu en pouvoir et en autonomie. Ils doivent désormais se soumettre à l'autorité de leurs pairs organisés en groupement national, sur la base d'une expertise partagée. Mais cet amenuisement de leur puissance individuelle a été compensée par une influence collective grandissante. L'association des chefs de police (ACPO) est en effet devenue un organe de premier ordre dans la détermination des stratégies policières et dans la collaboration inter-forces, ainsi que dans la diffusion d'une idéologie professionnelle.

L'apport essentiel de REINER est de montrer que parallèlement à cette montée en puissance, dénoncée par certains comme contraire aux principes démocratiques, se sont développés de nouveaux modes de contrôle. Maîtrisant la formation et les carrières, et sachant jouer du consensus, le Home Office a su accroître son emprise sur les forces de police par l'intermédiaire du groupe des « Chief Constables », tout en laissant à ces derniers l'autonomie permettant l'adaptation des priorités nationales aux circonstances locales.

Dans le débat qui oppose actuellement les défenseurs de la tradition locale, supposée plus démocratique, aux partisans de l'établissement d'une force nationale qui serait plus efficace, REINER invite à réfléchir autant sur les pratiques que sur les règles formelles. Au terme de cette recherche, il apparaît en effet, qu'en dépit d'une législation qui fait de la police britannique une institution très décentralisée, celle-ci comporte en réalité une dimension nationale non négligeable. Au contrôle local des forces de

police, en partie défaillant, s'est ajoutée une réelle influence politique nationale, subtil procédé de négociations permanentes entre les « Chief Constables » et le Home Office.

Patricia PARIENTE

IHESI

Face au racisme

TAGUIEFF (Pierre-André) (sous la direction de), Paris, La Découverte, 1991, 2 volumes (246 et 336 pages).

Cet ouvrage collectif se veut, plus qu'un moyen d'action, un moyen de combat contre le racisme mais surtout contre les responsables politiques qui contribuent à alimenter et à exacerber les passions et les haines. Pour cela, il se donne deux objectifs : dans un premier temps s'adresser au public et répondre aux questions qu'il se pose sur le racisme, dans un deuxième temps, et d'une manière plus théorique, proposer des moyens de lutter contre les manifestations du racisme, en particulier en permettant de détecter et de lutter contre les stéréotypes, les amalgames polémiques et les clichés de propagande.

Pour répondre à cette vaste ambition, l'ouvrage est divisé en cinq parties :

- orientation pour l'action où divers auteurs examinent et jugent les différents moyens mis à la disposition de la société pour lutter contre le racisme (justice, police, loi antiraciste, école, formation professionnelle..) ;
- des mythes aux problèmes : l'argumentation xénophobe prise au mot où sont analysées et démontées les « idées » racistes le plus souvent entendues (les différents imprimés d'extrême droite fournissent le support essentiel de la diffusion de ces idées). A l'aide des dernières recherches en sciences sociales ou des statistiques, les auteurs redressent la vérité et donnent des arguments à ceux qui voudraient discuter les idées racistes (sur le coût social de l'immigration, l'islam, le logement des immigrés, le chômage, le travail..) ;
- racismes et discriminations qui aborde d'une manière plus théorique les différents concepts définissant le racisme, leur évolution, le discours et les changements de ce discours ;
- immigration et intégration traite des problèmes liés à l'intégration des étrangers ou des français d'origine étrangère à travers les politiques menées (quand elles ont existé), et des instruments mis à la disposition des différents acteurs ;
- intégration et citoyenneté. Cette dernière partie pose un problème qui est en définitive essentiel : peut-on vraiment intégrer des étrangers (destinés à rester longtemps, voire définitivement sur le sol français) sans leur octroyer la nationalité et tous les droits de citoyenneté ?

D'emblée, dans un chapitre introductif, P.A. TAGUIEFF désigne les deux principaux responsables de la recrudescence du racisme : Jean-Marie LE PEN et plus paradoxalement les mouvements antiracistes.

Jean-Marie LE PEN n'est pas seul et il bénéficie de nombreuses « complétés » objectives ou subjectives : « la puissance de séduction exercée par LE PEN n'est faite que de l'évidente lâcheté d'une classe politique qui, l'œil rivé sur l'audimat et l'évolution des sondages, en est venue à ériger l'évitement de toute prise de risque en éthique professionnelle ». (T. I p. 15).

Plus loin, dans la troisième partie « **Racismes et discriminations** » (vol. II), c'est en se livrant à une étude de la métamorphose idéologique du racisme qu'il explicite son paradoxe. Estimant que la notion de racisme recouvre en fait trois sens *, il démontre que depuis le début des années quatre-vingt nous ne sommes plus en face du « même racisme » que dans les années précédentes. Nous sommes en présence de ce qu'il appelle le « *néo-racisme* » qui peut se définir par :

- « – le déplacement de la race vers la culture, et la substitution corrélative de l'identité culturelle « authentique » à la pureté raciale ;
- le déplacement de l'inégalité vers la différence : le mépris affiché pour les inférieurs tend ainsi à laisser la place à la hantise du contact avec les autres, et, plus profondément, à la phobie du mélange ;
- le recours à des énoncés hétérophiles (droit à la différence, etc..) plutôt qu'à des énoncés hétérophobes ;
- le racisme symbolique ou indirect, exprimé sans être déclaré (ou assumé) : les nouveaux modes discursifs de racisation opèrent sur du sous-entendu, de l'implicite, du connoté, du présupposé (T. I p. 43) ».

Ce glissement est d'autant plus dangereux et pernicieux que les conceptions antiracistes n'ont pas suivi cette évolution et luttent contre un concept largement obsolète, alors qu'elles n'ont pas identifié cette nouvelle forme. Ceci provoque l'affaiblissement de l'efficacité de la lutte antiraciste, et si elle désire rester efficiente et ne pas lutter à contre courant, elle doit évoluer à son tour et prendre en compte ces nouveaux concepts.

Dans « **Orientation pour l'action** », Alain SEKSIG qui se demande ce que peut l'école contre le racisme constate que malheureusement s'il y a eu des politiques de mise en place pour favoriser l'intégration des élèves étrangers, celles-ci sont demeurées en marge de l'institution scolaire et n'ont pas rempli leur rôle. « Face à sa philosophie fondatrice (égalité de traitement pour une égalité des chances), le développement de ces structures particulières constituait une manière de défi de l'institution à elle-même (...) un défi qu'elle n'a pas su maîtriser (T. I p. 98) ».

* « Racisme idéologique » : ensemble organisé de représentations et de croyances, « racisme préjugé » : la sphère des opinions, des attitudes, des croyances, « racisme comme comportement » : les pratiques de discriminations, de persécutions voire d'extermination.

Gilles PERRAULT qui pour sa part se pose la question de la pertinence d'une censure de LE PEN finit par répondre par la négative. « Faut-il censurer LE PEN ? Question futile car la censure ne serait efficace qu'unanime, ce qu'elle ne sera jamais. Question dangereuse, car la censure est comme le cancer, proliférante et difficilement contrôlable endiguable dès l'instant qu'on a accepté son principe (T. I p. 102) ».

« Des mythes aux problèmes : l'argumentation xénophobe prise au mot » va plus loin que la simple dénonciation de tous les stéréotypes et simples amalgames. En effet, partant de citations extraites de « L'œuvre du Front national », les auteurs (coordination d'Annick DURAFFOUR et de Claudine GUITTONNEAU) mettent en lumière les contradictions du discours (par exemple, les immigrés tout en prenant le travail des français coûtent chers aux Assedic), mais parviennent aussi à présenter les fondements idéologiques du Front national. « Le grief d'incompatibilité entre Islam et Christianisme se fonde en fait sur le rejet du principe de la laïcité de l'Etat ; il révèle la revendication implicite d'un Etat chrétien, et la nostalgie de la religion (catholique) d'Etat (T. I p. 209) ».

« Racismes et discriminations » qui débute par la définition du racisme et les métamorphoses qu'elle a subies (P.A. TAGUIEFF, voir supra), analyse les multiples formes de racismes et discriminations dont sont victimes différentes populations (maghrébins, immigrés, juifs) (Nonna MAYER), l'expansion du racisme populaire à laquelle sont liés le développement et l'enracinement du Front national (Michel WIEVIORKA, Pascal PERRINEAU) et les législations européennes pour lutter contre ces phénomènes (Jacqueline COSTA-LASCOUX).

« Immigration et intégration », pose le problème transversal à tous les discours actuels sur l'immigration, c'est-à-dire la possible ou impossible intégration des populations immigrées.

Patrick WEIL, qui retrace la politique française face à l'immigration, remarque que si celle-ci date de la fin de la deuxième guerre mondiale, la politique d'intégration ne date pour sa part que de 1974.

Véronique DE RUDDER qui étudie la notion de seuil de tolérance estime que « la dimension ethnique des relations de coexistence n'est d'ailleurs souvent pas la plus importante. Celles-ci sont d'abord sociales, économiques, culturelles ou politiques. Et c'est d'abord en tant que telles qu'elles doivent être analysées... (T. II p. 162) ».

Gilles KEPEL et Benjamin STORA étudient tous les deux l'islamisation (ou réislamisation) des sociétés musulmanes immigrées. S'ils constatent un réel danger pour la société française, Benjamin STORA pense que « la progression en France d'un islam sécularisé pourrait faciliter la tâche de ceux pour qui la meilleure façon de combattre l'intégrisme est d'aider les musulmans à se faire toute leur place dans la société française, pluraliste et laïque (T. II p. 222) ».

La dernière partie « Intégration et citoyenneté » est certainement la plus stimulante et la plus novatrice de l'ouvrage.

Stéphane BEAUD et Gérard NOIRIEL en retracant les étapes de la recherche américaine (PARK) et française (DURKHEIM) sur l'assimilation des immigrés, estiment que le moment clé de l'assimilation est à déplacer vers la deuxième génération (avec un rôle capital de l'école et de l'éducation). En effet, dans le processus d'intégration à une société, c'est la période de l'enfance qui tient la place essentielle.

Malheureusement, pour Danielle BOYZON-FRADET et Serge BOULOT, le système scolaire français, alors qu'il met en place des politiques d'intégration, ne remplit pas sa mission et, au contraire, crée des facteurs de discrimination. En effet, les cours de langues et de cultures d'origine en occupant la place d'autres activités « classiques », marquent et discriminent les élèves qui suivent ces cours (l'idée en soi n'est pas mauvaise mais elle devrait être mise en œuvre en dehors des horaires normaux).

Dans ce qui pourrait constituer une conclusion, Jean LECA pose le problème de la citoyenneté. Partant de « la théorie politique classique (qui) a longtemps opposé une conception de la citoyenneté fondée sur la conformité aux lois en échange de la protection de celles-ci, et une conception fondée sur la participation permanente et régulière aux activités politiques (T. II p. 320) », l'auteur voit se développer une citoyenneté moderne, plurielle, mais qui est assaillie par quatre problèmes :

- la crise de l'industrie culturelle de l'Etat nation qui a quelques difficultés à assurer un minimum d'égalité relative dans la répartition des biens matériels et culturels et dans la satisfaction des attentes sociales ;
- la difficulté pour la culture politique française à faire confiance aux organisations sociales pour prendre en charge les besoins ;
- la communication des « styles de vie ». Affirmation du pluralisme culturel (droit à la différence). Comment combiner la citoyenneté et la coexistence de styles de vie qui ne communiquent que par le sourd ressentiment qu'ils éprouvent les uns envers les autres ? ;
- la question des symboles d'identification.

Jusqu'à présent, on n'a pas élaboré de conception de la citoyenneté qui s'accommoderait de tous les clivages à la fois.

Philippe RUER
IHESI

Villes en panne.

Les arrêts accidentels de la distribution de l'eau, à Lyon et à Tours.

Pierre VIDAL-NAQUET, édité par le CERPE, pour le compte de l'Institut national du génie urbain de Lyon, 1989, 158 p.

Tout le monde se souvient de la rupture de l'approvisionnement en eau de la ville de Tours en 1988 : le 8 juin, à 3 heures du matin, un incendie se

déclare dans l'usine Protex sur les rives de la Brenne ; les eaux utilisées par les pompiers pour éteindre le feu provoquent la création d'une nappe polluante, qui atteint la Loire et les points de captage d'eau potable de la ville de Tours. Le 9 juin à 18 heures, le Préfet et le Maire de Tours prennent la décision d'interrompre les pompages ; la remise en marche du réseau ne sera rétablie que le 14 juin à 7 heures.

L'accident de Lyon en mars 1988 est moins connu : le 1^{er} mars à 8 h 10, la rupture du clapet d'une pompe de refoulement provoque la submersion de l'usine d'eau potable de Crépieux et l'arrêt de tous les pompages ; 200 000 personnes seront privées d'eau jusqu'au 2 mars à 3 heures du matin.

Pierre VIDAL-NAQUET s'appuie sur ces deux accidents pour mener une réflexion selon deux axes : les effets de la mise en réseau de services urbains sur les figures du risque urbain ; la gestion de la « crise urbaine ». Du fait de la complexification et de l'imbrication du système urbain, le spectre de la paralysie urbaine n'est plus seulement lié à l'occurrence de catastrophes (peste, tremblement de terre), mais aussi à des défaillances même mineures dans les appareils techniques qui innervent la ville. Dans cette perspective, Pierre VIDAL-NAQUET rejoint les travaux de Ian BURTON au Canada ou d'*Economie et Humanisme* en France. L'étude de la gestion de crises fait penser à l'approche introduite en France par Patrick LAGADEC, toutefois Pierre VIDAL-NAQUET se démarque des travaux classiques dans ce domaine en ce qu'il ne s'intéresse pas prioritairement aux dysfonctionnements mais à l'apparition de systèmes de régulation, plus ou moins spontanés, susceptibles de surmonter la crise.

Dans cet esprit, l'ouvrage commence tout d'abord à analyser les transformations dans la régulation des usages de l'eau introduites par la mise en réseau : le sens de la régulation entre l'offre et la demande s'inverse : ce ne sont plus les usagers qui doivent modifier leur consommation en fonction des variations de l'offre, mais les distributeurs qui ajustent les quantités délivrées aux aléas de la demande. Par la même occasion, on passe d'une gestion socio-politique de la pénurie – hiérarchisation des usages en vue de maintenir l'ordre social et la paix publique –, à une gestion technique de l'abondance.

Des incidents viennent encore perturber le bon fonctionnement des réseaux, toutefois le maillage des réseaux et des systèmes d'alarme et d'astreinte performants limite leurs effets dans le temps et dans l'espace : l'usager n'en a qu'exceptionnellement connaissance.

Des accidents, comme ceux de Lyon et de Tours, font à nouveaux basculer l'approvisionnement en eau dans un système de gestion de la pénurie et, selon l'auteur, une régulation socio-politique. L'étude, fort documentée, de ces deux accidents, met en valeur la réorganisation des pouvoirs et des responsabilités qui s'opère alors, avec des différences notables entre les deux villes. Elle montre comment à Tours ont été privilégiés les usages qui répondent aux besoins vitaux des tourangeaux (alimentation des hôpitaux...) et au maintien de la vie locale (alimentation

des boulangeries, cafés et restaurants, écoles), et comment ont été valorisées toutes les manifestations de solidarité : il s'agissait avant tout de préserver l'unité du corps social.

« Bien qu'elle paraisse de plus en plus dépendre du bon fonctionnement des réseaux techniques, la société urbaine, (conclut l'auteur), semble être aussi dotée d'un certain nombre de réseaux ou de ressources lui permettant de s'adapter à des événements aléatoires et imprévisibles ». Or, ces réserves et ressources, ces modes d'adaptation semblent liés

au contexte local et au type d'accidents ; ils sont informels et non reproductibles, non intégrables aux plans d'urgence. La gestion anticipée du risque doit donc tout à la fois inventorier les dangers et prédéterminer les réponses, et laisser des marges de liberté, d'imprévision pour permettre l'auto-organisation de la société urbaine concernée.

Philippe BLANCHER
Economie et Humanisme

La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration 1938-1991.

Patrick WEIL, Calmann Levy, 1991, 400 p.

« La France et ses étrangers » n'est pas un livre de plus sur l'immigration. D'abord parce que son auteur, Patrick WEIL, est un spécialiste de la connaissance sur l'immigration et pas du discours sur l'immigration, ce qui est relativement nouveau. A ce titre, c'est un créateur de « pensée raisonnable » dans un domaine où en général, elle ne l'est pas.

Ensuite parce que ce livre privilégie d'emblée une approche historique qui vaccine contre l'amnésie, trop fréquente lorsqu'on parle d'immigration. Montrer la lente émergence d'une éthique républicaine de la question immigrée après la seconde guerre mondiale, sous l'égide d'acteurs éclairés tels que SAUVY, PARODI ou TIXIER, rappeler l'échec de la politique de retours forcés envisagée dans les années 1974-75, c'est entre autres rappels historiques, enseigner pour le présent.

Cette approche est complétée par une « entrée » thématique, qui permet à l'auteur de décliner les principaux termes du vocabulaire de l'immigration : flux d'entrée et de sortie, politiques d'intégration, citoyenneté et nationalité, pour la période récente.

Sur la question des flux, on retiendra quelques points utiles à l'analyse, moins connus sans doute que les failles du système de contrôle à l'entrée : absence d'une véritable politique du *brain drain* en faveur des étudiants étrangers ; insuffisance notoire du « traitement diplomatique » de la

question des migrations ; enfin, caractère quelque peu illusoire de la priorité donnée par les textes à la lutte contre les fournisseurs du travail clandestin.

Le bilan que trace Patrick WEIL des actions d'intégration est pessimiste. Elles sont selon lui insuffisantes — emploi « raréfié », école « incohérente », logement « sinistre » ; et leur objectif détourné : au lieu de permettre l'égalité de traitement, elles concentrent au contraire l'attention sur la « composante immigrée » de la question urbaine et des problèmes sociaux.

Enfin, la question de la nationalité lui paraît être liée, non pas à une modification souhaitable des dispositions du code de la nationalité, mais plutôt à une réflexion sur l'« identité nationale » et sur son insertion dans un ensemble européen ; l'auteur appelle, dans sa conclusion générale à une réflexion sur les « degrés de citoyenneté » : local, national, européen.

Le livre de Patrick WEIL est finalement fondé sur un paradoxe : il existe une politique publique de l'immigration, synthèse républicaine inavouée, qui survit aux volte-face et aux contrepieds des gouvernements successifs. Cette construction logique repose sur quelques bases solides que l'auteur invite les décideurs à respecter, sous peine de saper des fondements essentiels de notre consensus social. Instaurer des quotas, c'est mettre à mal le principe d'égalité. Abandonner l'objectif d'intégration des populations immigrées en la considérant comme impossible, c'est faire fi d'une expérience originale qui a fait ses preuves.

« La France et ses étrangers » nous rappelle que les faits sont têtus : bourré de chiffres, le livre est aussi précieux pour les étudiants ou autre assoiffés de références précises. En celà, il restitue à l'histoire de l'immigration en France sa réalité, trop souvent masquée par les discours des politiques, qui s'efforcent avec constance d'occulter la vérité toute nue.

Michel ROUZEAU
Secrétaire général – IHESI

Colloques et rencontres

Séminaire international de formation sur la prévention de la criminalité en milieu urbain

Proposé par l'Institut des sciences pénales et de criminologie d'Aix-en-Provence du 29 septembre au 3 octobre 1991, organisé avec le concours de la Direction interministérielle à la ville (DIV) et de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), ce séminaire affichait une triple ambition :

- faire connaître aux participants les politiques préventives conduites dans différents pays d'Europe ;
- apporter des éléments concrets permettant aux auditeurs d'enrichir leurs pratiques professionnelles ;
- partir des réalisations françaises et étrangères afin de réfléchir sur un projet de programme de prévention pour les années à venir.

Les auditeurs, au nombre d'une trentaine, français pour les trois quarts, issus principalement de l'administration locale (élus et animateurs de C.C.P.D. ou bureaux de prévention) ont entendu treize intervenants : universitaires, chercheurs et responsables institutionnels (conseils de prévention, police, justice) de politiques nationales de prévention.

Trois étapes ont jalonné ce séminaire :

- une interrogation sur les notions de prévention et de milieu urbain ;
- une présentation des politiques publiques conduites en France et à l'étranger ;
- un bilan et des propositions.

Cadrage des concepts : prévention de la délinquance et milieu urbain.

Clarifier la notion de prévention de la criminalité

Le Professeur Raymond GASSIN, de l'Université d'Aix — Marseille s'oppose à une conception « totalisatrice » de la notion de prévention de la délinquance qui a largement cours, encore aujourd'hui, en France.

Il lui préfère la conception limitative retenue en 1984 par le Conseil de l'Europe qui définit la prévention de la criminalité comme étant un instrument de la politique criminelle parmi d'autres, qui doit être soigneusement distinguée d'autres instruments tels que l'aide aux victimes d'infraction, la réinsertion sociale, la dépénalisation, le traitement des délinquants, les substituts aux peines privatives de liberté.

De même, M. GASSIN exclut du champ de la définition « les mesures de bien être social » (ZEP, RMI, programmes d'insertion des immigrés) dont les objectifs sont infiniment plus larges que la seule prévention de la délinquance.

Il considère qu'une action n'entre dans le champ de la prévention de la délinquance que si elle répond à trois critères cumulatifs :

- avoir pour objet principal la prévention des déviances ;
- présenter un caractère collectif ;
- ne pas être coercitive.

Après avoir rappelé les typologies existant en matière de prévention, M. GASSIN propose de rendre plus opérationnelles les définitions en s'efforçant de bien distinguer dans les programmes la prévention sociale qui joue sur la formation du délinquant virtuel, la prévention situationnelle visant à réduire la nocivité des situations pré-criminelles et la prévention dynamique (type patrouille de police) dont le but est d'interrompre le jeu du passage à l'acte.

Il conclut en estimant que beaucoup d'efforts sont à accomplir en France entre praticiens de la prévention, hommes de terrain et chercheurs pour qu'une connaissance plus approfondie des actions de prévention s'instaure. Il estime qu'une évolution sera possible lorsque la prévention, acte de foi idéologique, deviendra un acte de raison.

La notion de milieu urbain

A partir d'une approche socio-historique et démographique, M. Hervé VIEILLARD-BARON, géographe, invite à ne pas « diaboliser » le milieu urbain. La ville, autrefois magnifiée, tend à devenir en France un bouc-émissaire facile alors que la réalité d'aujourd'hui est moins simple.

En effet, la réalité d'aujourd'hui est celle d'une « nébuleuse urbaine » qui agrège des villes-centres en stagnation (23 millions d'habitants), des banlieues au sens strict (17,6 millions d'habitants) en croissance et des zones « rurbaines » (9,7 millions d'habitants) également en croissance.

Le « mal des banlieues » mériterait un diagnostic où la géographie l'emporterait sur le phantasme. Le « discours très prégnant sur le ghetto comble l'angoisse du vide ». Le terme « ghetto » devrait être une appellation mieux contrôlée puisque les quatre critères le définissant : contrainte ou relégation, spécificité culturelle, microsociété, discrédit de l'extérieur, ne sont pratiquement jamais cumulés dans notre pays.

Pour « lutter contre un sentiment d'envahissement local bien réel », le géographe prône « une pédagogie de l'accueil des populations dans les cités ». Celles-ci se verrait enseignées les caractéristiques socio-culturelles du pays de résidence ainsi que leurs droits et devoirs.

Enfin, il conseille de s'intéresser plus aux « rythmes de tolérance qu'aux seuils de tolérance ».

Présentation de diverses politiques de prévention

Trois modèles de politiques préventives ?

Des différentes présentations faites par les responsables des politiques de prévention, on serait tenté, en simplifiant, de faire ressortir trois configurations ou modèles de prévention de la délinquance.

Le modèle anglais où prévaut une prévention situationnelle dont l'acteur dominant est la police communautaire et la principale caractéristique les efforts déployés pour mobiliser les différentes communautés (voisinage, école, entreprise...) pour une prise en charge collective des insécurités.

Le modèle français où prévaut une prévention générale, fondée sur des mécanismes institutionnels et englobant une large palette des politiques économiques et sociales. L'acteur dominant est l'Etat dont la politique nationale est toutefois largement relayée par les élus municipaux au sein d'un partenariat, véritable sésame de la politique préventive.

Les modèles mixtes, suédois ou hollandais : leurs programmes mettent en œuvre les différentes formes de prévention générale, situationnelle, technique et des organismes nationaux, assez largement autonomes *, jouent un rôle budgétaire mais surtout d'incitation, d'ingénierie et d'évaluation. Les programmes locaux sont en général de la responsabilité des maires mais peuvent également s'adresser au secteur privé (subvention par la commission d'un programme de prévention technique de la délinquance dans un centre commercial d'Utrecht par exemple).

Bilans

En Angleterre et en France, c'est un relatif pessimisme qui domine : les statistiques traduisent depuis deux ans une nette reprise de la délinquance apparente tandis que des violences urbaines se déclenchent y compris dans des quartiers faisant l'objet d'un traitement social renforcé.

* Le conseil suédois de prévention de la délinquance a été créé par une loi de 1974. Il s'agit d'une autorité indépendante placée sous la tutelle du chef de gouvernement. Composé de 40 personnes, il dispose d'un budget de 20 MF dont 43 % est affecté à la recherche et 24 % à l'information et la communication.

Au Pays-Bas, la commission pour la prévention sociale de la délinquance est placée sous la tutelle du ministre de la Justice, direction générale de la police et de l'immigration.

Le Home Office, qui vient de publier un rapport d'évaluation des programmes nationaux de prévention, considère que le point faible des dispositifs réside dans les difficultés de coordonner l'action des quarante-trois forces de police et des autorités locales des comtés très jalouses de leurs prérogatives.

Le programme français de prévention de la délinquance fait l'objet, de la part des acteurs de terrain et des chercheurs étrangers d'une série de critiques concernant la lourdeur et l'opacité des mécanismes institutionnels, le défaut de participation des citoyens et les carences en matière d'évaluation. Ce constat est aussi celui du ministère de la Ville qui, après avoir perçu un essouflement de nombreux CCPD a défini, en août 90, une nouvelle étape de la politique de la ville.

Les Hollandais et Suédois considèrent que c'est perdre beaucoup de temps et d'argent public que de ne pas affecter systématiquement une partie des ressources de la prévention (entre 5 et 10 % des budgets) à une recherche évaluative à caractère externe.

Dans tous les pays, on déplore l'insuffisance des informations qualitatives et quantitatives sur les insécurités au niveau local, d'où l'intérêt porté à la mise en place d'observatoires locaux de la délinquance dans certaines grandes villes et à la méthodologie des diagnostics locaux de sécurité effectués par la DIV dans certaines agglomérations françaises.

Au travers de l'expérience du « conseil de sécurité urbaine de Barcelone », c'est un bilan positif qui est tiré d'un modèle local de prévention en partenariat :

- chute de l'indice de victimisation qui passe de 29,1 % en 1984 à 17,6 % ;
- perception plus favorable de la sécurité par les habitants : ceux qui pensent que l'insécurité empire sont 15,7 % aujourd'hui contre 63,8 % en 1983 ;
- meilleure perception du rôle de la police s'accompagnant d'une forte croissance de l'indice global des plaintes (37 % de taux de report sur la police contre 28 % en 1984).

Au moins deux nuances sont à introduire dans ce tableau optimiste :

- la situation dans les communes périphériques, qui ne bénéficient pas du même essor que la ville administrative de Barcelone, demeure inquiétante ;
- la coordination entre les forces de police sur le terrain (niveaux de police nationale, régionale, locale) demeure problématique.

Préconisations et conclusions

On peut regrouper les propositions visant à intégrer les leçons apprises au cours des dix dernières années autour de quatre thèmes :

- mieux connaître les demandes sociales et les populations visées : en développant, par exemple, les enquêtes locales de victimisation, en rapprochant les conseils de prévention des quartiers, et en les ouvrant aux citoyens les plus impliqués ;
- élargir le partenariat aux sociétés privées : assurance, agences privées de sécurité, entreprises (exemple britannique de la fondation *Crime concern* créée pour recueillir les fonds du sponsoring) ;
- mieux évaluer les programmes : en affectant systématiquement une partie des budgets à cette fin et en formant des compétences ;
- ne pas oublier dans les programmes publics l'incitation à la prévention technique : voir par exemple les efforts de communication de la police britannique pour diffuser auprès du public des conseils en matière de protection de l'habitat et des véhicules.

En guise de conclusion, le rapporteur du séminaire, M. Irvin WALLER, criminologue canadien, a dressé une sorte de charte en quatre points pour une politique efficace de prévention de la criminalité en fonction des points forts dégagés par le séminaire :

- des actions associant développement social et réduction des opportunités de délinquance ;
- un partenariat à double niveau : national et local ;
- une recherche évaluative qui repose sur une formation des opérateurs ;
- un conseil national doté de ressources.

Au delà des politiques de prévention proprement dites, on notera que deux questions récurrentes n'ont pas trouvé de début de réponse : que faire des jeunes délinquants persistants dont le comportement dans certains quartiers est une entrave majeure aux programmes de prévention ?

Comment faire de la « police communautaire », laquelle suppose un certain jeu social entre les acteurs, dans des quartiers où les réseaux de sociabilité ont disparu ou sont difficilement repérables ?

Eric CHALUMEAU
IHESI

Compte-rendu du 27^e congrès de l'Association Française de Criminologie des 4 et 5 octobre 1991, Aix-en-Provence

La réflexion amorcée lors du séminaire international de formation s'est prolongée tout au long du 27^e congrès de l'Association Française de

Criminologie qui se réunissait cette année sur le thème « La nouvelle politique française de prévention de la criminalité urbaine ».

Pendant un jour et demi se sont succédés à la tribune universitaires et praticiens qui ont tenté, comme l'a indiqué J. BORRICAND, organisateur du congrès, dans son allocution d'ouverture, de faire le point sur la nouvelle politique française de prévention et d'évaluer les actions entreprises.

Les communications et les débats ont évoqué trois questions :

- les différences entre ancienne et nouvelle politique de prévention,
- la notion de globalité,
- la part de la prévention « dure » et de la prévention « molle ».

La politique de prévention ne date pas d'aujourd'hui. Comme le rappelait le Directeur Départemental des Polices Urbaines de l'Essonne, les premières actions de prévention en ce qui concerne la police remontent à l'après-guerre avec les migrations estivales sur les bords de mer.

Mais, malgré en effet quelques actions ponctuelles de ce type, on peut sans conteste affirmer que ce n'est qu'après la période d'indifférence des années 1960-70 pendant lesquelles les pouvoirs publics avaient d'autres problèmes plus importants à résoudre (construire, équiper, bâtir), que la réflexion débute, en 1981, après l'incident déclencheur des Minguettes. Dès cette année est créée la Commission Nationale de Développement Social des Quartiers, puis en 1982 la Commission des Maires dite « Bonnemaison ».

Quels sont aujourd'hui les éléments qui permettent de parler de nouvelle politique de la prévention ? La politique française, depuis 1981, dans ses grandes lignes n'a pas véritablement changé de cap. Il s'agit plus, de ce point de vue, d'une réorientation que d'un renouvellement.

Sans doute l'évolution générale de notre société porte les pouvoirs publics à considérer la sécurité comme un enjeu majeur. D'où une modification des méthodes afin de pouvoir aborder l'enjeu sociétal que représente l'exclusion dont les explosions de violence dans les banlieues, les phénomènes de bandes, la montée de la délinquance, l'absence de débouchés scolaires et les statistiques du non emploi ne sont que les symptômes.

La priorité est aujourd'hui donnée aux efforts d'intégration, à la qualité de l'urbanisation (la création d'un ministère à la Ville globalisant, mais sans fonctionnaires, est parlante), à la prévention de l'accumulation des exclusions.

Et c'est donc naturellement autour de cette notion de *globalité* que s'est focalisée une partie du débat. Certains se demandant si l'on n'assistait pas à une dérive de la pratique :

- par rapport aux *publics* en direction desquels sont mises en œuvre les actions de prévention (les publics se multiplient et se diversifient tout en

se banalisant ; Ch. LAZERGES parle de public « tout-venant » ou de public de quartier) ;

- par rapport aux *actions* développées par les CCPD : les CCPD développent une panoplie d'actions s'inscrivant sur un registre extrêmement large allant du soutien scolaire à la création d'entreprise d'insertion pour toxicomanes en passant par l'animation interculturelle en milieu ouvert ;
- par rapport au *partenariat* impliqué : les partenaires sont de plus en plus nombreux et les CCPD deviennent de plus en plus difficiles à gérer du fait de cette inflation de « bonnes volontés ».

On peut alors se demander si ce refuge dans une variété de plus en plus grande d'actions touchant un public de plus en plus diversifié n'est pas dû à la difficulté de mesurer l'impact de la politique de prévention de la délinquance sur le développement de la criminalité.

Un tel « suractivisme » tendrait ainsi à masquer les « mauvais résultats » qu'inquiètent au niveau national les chiffres de la délinquance. De surcroît, les pouvoirs publics autant que les élus locaux s'inscrivent difficilement, sur ce thème comme sur d'autres, dans la durée. Afin d'obtenir des résultats concrets presque immédiats, on priviliege donc la prévention « primaire » sociale visant un public pré-délinquant au dépend d'un public plus difficile et de la prévention de la délinquance proprement dite. Ch. LAZERGES à ce propos faisait remarquer la vogue du préfixe « pré » dans les contrats d'actions prévention : préinsertion, prépaupérisation, préemploi...

Et c'est bien là que se situe le débat essentiel quand on parle de prévention de la délinquance. Les résultats de l'étude de Ch. LAZERGES sur les méthodes et instruments utilisé par les CCPD, montrent que ceux-ci ont fait le choix délibéré d'une action en amont.

La question aujourd'hui est, selon les intervenants, donc de savoir si la nouvelle étape va infléchir cette tendance lourde.

C'est-à-dire si la concurrence entre « ligne dure » que l'on peut définir comme « visant l'insertion locale et sociale de la police et de la justice à travers des dispositifs comme le travail d'intérêt général, l'ilotage, les actions destinées à la population carcérale », et la « ligne molle » qui couvre les multiples actions à caractère socio-culturel, à vocation préventive et affichées comme dirigées vers les défavorisés « , concurrence jusqu'à présent favorable à la » ligne molle « va, comme l'a clairement souhaité le gouvernement dans sa circulaire du 17 août 1990, se rééquilibrer.

Catherine GORGEON
IHESI

Le colloque sur le crime transnational en Europe

Organisé par le Ministère de la Justice Néerlandais et le groupe de recherche européen sur le crime transnational, le colloque s'est tenu à La Haye, les 30 septembre, 1^{er} et 2 Octobre 1991 (50 participants, 21 intervenants).

A l'ouverture du colloque, Monsieur J.H. GROSHEIDE, Directeur Général des Affaires Européennes a tracé un panorama général sur l'ensemble des problèmes liés à la lutte contre le crime transnational, fraude sur la TVA, le recel des objets d'art volés, le trafic de stupéfiants, le terrorisme international et le blanchiment de l'argent. Cette dernière forme de criminalité apparaît comme étant prioritaire dans le domaine de la recherche scientifique en Europe.

Tout en soulignant les faiblesses énormes des moyens de répression, l'intervenant a préconisé de mettre au point rapidement des contre-mesures efficaces à l'échelle du phénomène.

Monsieur Jan VAN DOORN du centre de recherche criminelle des Pays-Bas a développé le thème relatif aux réseaux locaux du trafic de stupéfiants. Après avoir décrit les mécanismes complexes des réseaux de leurs origines à leur aboutissement dans les milieux consommateurs hollandais, il a abordé le démantèlement des laboratoires clandestins producteurs d'amphétamines. Il a dénoncé la faiblesse des mesures dissuasives face aux enjeux financiers énormes qui incitent à transgresser la loi. Il a enfin insisté sur la faculté des trafiquants à changer de méthodes pour esquiver les nouvelles mesures légales prises en réponse à la progression du phénomène criminel.

L'intervention de Monsieur Rainer SCHMIDT-NOTHEN du BKA a porté sur les réseaux du trafic de stupéfiants en Allemagne et leurs nouveaux débouchés dans l'ex RDA. Il a souligné l'apparition de réseaux organisés en Pologne spécialisés dans la diffusion d'amphétamines. Il a constaté que les réseaux sont inexistant dans les agglomérations de faible importance et en province en général. Ils se développent dans les lieux publics des grandes agglomérations et les clubs privés où les revendeurs et les consommateurs peuvent bénéficier de l'anonymat. Par la suite, l'auteur s'est intéressé aux problèmes que pose la multitude des minorités ethniques, notamment la validité des traductions au cours du procès pénal de dialectes africains peu connus.

Le Dr B. DE RIIVER de l'Université de Gand a traité « de l'incidence du crime transfrontière en Belgique ». Dans sa démonstration, il insiste sur l'influence criminogène des minorités étrangères situées en France, proche de la frontière ; notamment celles situées dans les agglomérations de Lille, Roubaix et Tourcoing. Il a remarqué le développement d'une criminalité spécifique aux minorités maghrébines en provenance du territoire français. Elles constituent de véritables expéditions organisées se repliant sur leurs

bases de départ dès leurs forfaits accomplis. Il a préconisé un renfort urgent de la coopération policière entre la Belgique et la France et n'a pas hésité à soulever un certain nombre de difficultés d'ordre technique à ce sujet.

Une brillante démonstration sur les mécanismes complexes de la fraude financière a été réalisée par le professeur Michael LÉVI de l'université de Cardiff. Il a comparé le système du crime organisé à celui de l'entreprise commerciale. Le chef de gang est un entrepreneur qui dispose d'un capital de structures bien organisées et d'employés bien encadrés. Il s'entoure de conseillers juridiques pour le mettre à l'abri des poursuites judiciaires d'une part, et d'autre part, pour lui permettre de contourner la loi, sans risque, par des détours procéduraux légaux.

Les problèmes de la lutte contre la fraude au préjudice de la CEE ont été exposés par Monsieur S. REINKE (UCLAF). Il a commenté le projet français sur le CELAT (Comité Européen de lutte anti-terroriste). Il a défini les rôles des différents organismes concernés et exposé leurs implications réciproques (Trévi-Schengen). Il a défini également les stratégies choisies et donné les raisons de ces choix.

Le D^r J. VERVAELE de l'Université d'Utrecht a abordé le sujet de la recherche dans le domaine légal. Il a mis en évidence la complexité des affaires devant le nombre et la diversité des mécanismes légaux mis en œuvre. Il a soulevé les énormes difficultés de l'application de la loi en raison de la variation de paramètres juridiques qui parfois se contredisent.

Le cadre général du blanchiment de l'argent en Europe est traité par le D^r S. WALTHER de l'Institut Max PLANCK. Il a fait remarquer que ce sujet est une préoccupation prioritaire pour les gouvernements européens et nord-américain. Des directives ont été données aux différents services spécialisés pour redoubler de vigilance contre cette forme de criminalité. En dépit des efforts entrepris, le blanchiment de l'argent n'a cessé de croître et cela pratiquement en toute impunité. Il a dénoncé le fait que certains entrepreneurs du blanchiment de l'argent résultant de la vente de la drogue, bénéficient du régime légal des pays qui n'interdisent pas la vente et la consommation de certaines drogues douces même en grande quantité. Selon lui, il n'est pas possible de décrire les systèmes de blanchiment ni les transferts illégaux d'énormes sommes d'argent tant ils sont nombreux et variés. Des entreprises ont leurs propres experts financiers qui savent très bien faire déplacer leurs surplus monétaires entre leurs succursales à l'étranger en déjouant tous les contrôles. Même lorsque l'entrepreneur du blanchiment est l'objet de poursuite de la part du fisc, il arrive toujours à justifier son train de vie sans déclarer la source de ses revenus. Certains préfèrent la couverture de paradis fiscaux en avouant en toute sécurité l'origine de leurs revenus illégaux au fisc local moyennant une compensation financière dont se contente largement le pays d'accueil. Le sujet est vaste et d'une actualité évidente. Il convient de concentrer les efforts de la lutte à l'échelle des moyens mis en œuvre par les entrepreneurs du crime organisé.

Le D^r Barrié IRVING, de la Police Foundation Britannique a abordé les projets de recherches scientifiques sur le blanchiment. Il a insisté sur la nécessité de coordonner ces recherches entre les pays européens et d'obtenir un meilleur management. Son souhait est d'éviter que plusieurs pays procèdent aux mêmes recherches sans se consulter au risque de négliger certains aspects préjudiciables à la Communauté Européenne.

Le Colonel Jean-Pierre MORIN de l'IHESI a fait un exposé sur le recel des objets d'art volés dans le monde. La France, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et le Portugal dont les patrimoines artistiques comptent parmi les plus importants du monde, luttent depuis longtemps contre les vols et les exportations frauduleuses de leurs œuvres d'art. A la veille de la levée des barrières douanières et devant la recrudescence de ce type de criminalité, une harmonisation des moyens de lutte à l'échelle européenne s'impose notamment sur les processus de récupération de ces biens au-delà des frontières. Il a décrit les mesures actuelles prises par la France et la remarquable efficacité de l'OCRV (Office Central pour la Répression du Vol d'œuvres et objet d'art).

Il a annoncé la parution du dictionnaire international des œuvres d'art volées dans le monde dans le courant du mois de décembre 1991. Le Commissaire Principal Patrick GLORIEUX a complété ces informations en précisant le rôle que pouvaient également jouer les œuvres d'art volées dans le cadre du blanchiment de l'argent.

Dans l'ensemble, ce colloque s'est avéré très fructueux surtout dans le domaine des échanges d'informations scientifiques sur le crime transfrontière. Il a surtout permis aux représentants des pays participants de prendre conscience des priorités relatives au blanchiment de l'argent et aux problèmes de l'immigration tout en réclamant la nécessité urgente de planifier à l'échelle européenne la recherche scientifique en ces domaines.

Colonel JEAN-PIERRE MORIN
Gendarmerie Nationale
Charge de Mission à l'IHESI

Première rencontre du Réseau Européen de Documentation Policière

Du 27 au 31 mai 1991 s'est tenue la première réunion de travail du Réseau Européen de Documentation Policière au Centre d'Etudes de la Police à Warnsveld (Pays-Bas), avec par ailleurs des visites de travail au Centre de Documentation de la Gendarmerie Belge à Bruxelles et le Centre de Documentation/Bibliothèque du Polizei Fuhrungs Akademie de Munster.

Cette première réunion de travail a réuni les centres de documentation suivants :

- Centre de Documentation de la Gendarmerie Belge – Bruxelles ;
- Service d'Etudes et Documentation de la Police Générale du Royaume – Bruxelles ;
- Service de Documentation de la Direccion General de la Policia – Madrid ;
- Service de Documentation et Bibliothèque du Bundeskriminalamt – Wiesbaden ;
- Service d'information – Police Requirements Support Unit – London ;
- Bibliothèque – Police Staff College – Bramshill ;
- Centre de Documentation – Direction Générale de la Gendarmerie Nationale – Paris ;
- Centre de Documentation de l'Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure – Paris ;
- Service de Recherche et Documentation de la Garda Siochana – Dublin ;
- Service de Documentation du Centre d'Etudes de la Police – Warnsveld ;
- Centre de Documentation National Criminal Intelligence Service – La Haye ;
- Bibliothèque Detective training School – Zutphen ;
- Bibliothèque – Scottish Police College – Kincardine.

Ces journées de travail avaient pour but, d'une part, de faire mieux connaître les ressources respectives des participants et d'autre part, de mettre sur pied un système de collaboration entre les centres.

Plusieurs groupes de travail se sont mis à l'œuvre. Un groupe fut chargé de définir une grille d'inventaire des produits disponibles dans chaque centre. Un deuxième groupe fut chargé de mettre au point le formulaire descriptif pour chaque centre, à figurer dans un annuaire des centres de documentation. Enfin un troisième groupe avait pour tâche de définir une politique générale du réseau.

Au cours de ces journées de travail, il fut donc élaboré un projet d'annuaire, avec mises à jour des centres participant, où chaque centre fournit, selon un formulaire standard, tous les renseignements pertinents concernant les fonds documentaires, les spécialisations, les publications de l'organisme de rattachement, enfin les renseignements pratiques, y compris les langues d'accès.

Il fut également prévu des protocoles de prêt entre centres ainsi que la mise sur pied de possibles connections avec les services de documentation informatisés.

Une grille d'inventaire fut établie indiquant les produits : revues, rapports, supports audiovisuels, ouvrages, projets de recherche.

Quant aux orientations du réseau, la conclusion générale est de garder une organisation souple, pas nécessairement informatisée, encore que les centres souhaitant se mettre en réseau (le cas entre belges et allemands) le peuvent. L'idée de base reste que chaque centre reste une « porte » vers le réseau national et que plusieurs portes peuvent coexister. La fonction du réseau est surtout de servir de point d'appui et de relais pour toute demande documentaire que le centre ne peut satisfaire lui-même.

Les participants au réseau ont également exprimé le souhait que l'existence opérationnelle soit prise en compte dans le projet du groupe de travail de TREVI II de mettre en œuvre un réseau de centres de documentation des pays membres.

Pour l'IHESI, la participation à ce réseau permet d'accéder à de nombreuses sources de documentation européennes traitant de la sécurité intérieure, utile dans le cadre des approches comparatives, et de procéder à des échanges de documentation dans un cadre qui est opérationnel depuis plusieurs mois. Il reste à voir ce réseau se développer vers d'autres pays, qui n'ont pu participer à cette première rencontre.

Jean-Claude SALOMON
IHESI

Journée d'étude « Maintien de l'ordre et conflits sociaux »

Confronter les points de vue de différents agents intervenant à l'occasion de conflits sociaux, avec les recherches du groupe Violence et démocratie, constituait l'objectif principal de ce colloque organisé à la Sorbonne par le groupe de recherche « Violence et démocratie », du Centre de recherches politiques de la Sorbonne associé au CNRS (CRPS), sous la responsabilité de Philippe BRAUD.

Parmi les participants invités à faire part de leur expérience, figuraient aussi bien des responsables du maintien de l'ordre (Maurice GRIMAUD, Préfet de police en 1968 ; Jean-Marc BERLIOZ, commissaire divisionnaire en décembre 1986 ; Alain PINEL, responsable de la FASP jusqu'en septembre 1990) que des acteurs de premier plan dans les conflits sociaux (Jean-François LE CORRE et Maurice LOURDEZ, responsables respectivement de la sécurité à la CFDT et du service d'ordre à la CGT ; M. SMOLIZZA, du syndicat italien CISL ; ou encore Harlem DÉSIR, dirigeant de SOS racisme).

En contrepoint de ces témoignages étaient présentés les travaux en cours, menés par des chercheurs : Patrick BRUNETEAUX et Isabelle SOMMIER, du CRPS ; Dominique MONJARDET, du CNRS, chargé de mission à l'IHESI.

Philippe BRAUD proposait aux participants de mener une réflexion commune sur les phénomènes de violence matérielle (étatique ou contestataire) à partir de deux questionnements :

- est-il possible d'identifier des « seuils » de violence, en termes d'intensité, de légitimité et d'acceptabilité sociale ? De multiples enjeux en découlent selon le point de vue adopté : celui des forces de l'ordre, puisqu'elles pratiquent une stratégie de « réponse graduée » ; celui des organisateurs, qui savent que la violence peut être productive auprès de l'opinion publique en-deçà d'un certain seuil, et contre-productive au-delà ; celui des autorités publiques, qui ne peuvent sans risque tolérer de trop larges entorses à leur monopole de coercition, ni exercer certaines formes de violence perçues comme intolérables ; celui des média enfin, qui modulent le « traitement » journalistique de l'information ;
- est-il possible de discerner une tendance au déclin de la violence politique depuis 20 ans ? Et ce malgré l'apparente exception paysanne ou le surgissement de phénomènes nouveaux comme les violences urbaines de banlieues ? Les sociétés démocratiques s'accomodent-elles volontiers d'un niveau « optimal » de violence matérielle ?

Les seuils de violence

Si le maintien de l'ordre français repose sur des règlements juridiques, qui conditionnent sa légalité, l'intervention des forces de l'ordre n'en demeure pas moins fortement corrélée aux représentations que la police se fait de l'ordre public. En effet, le cadre juridique laisse une large place à l'interprétation : Jean-Marc BERLIOZ expliquait notamment que la notion de troubles à l'ordre public, lesquels justifient l'intervention des forces de l'ordre, ne fait jamais l'objet d'une définition claire et précise. C'est pourquoi, l'emploi de la contrainte d'Etat se situe à un point d'équilibre entre le désordre *considéré comme* insupportable par la police, et l'ordre indispensable. Aussi l'Etat négocie-t-il l'emploi de la force publique, en fonction de ce principe d'opportunité. Par là, les responsables du maintien de l'ordre tentent d'éviter des violences, généralement considérées comme illégitimes par les manifestants. Pourtant, il existe des limites à ces possibilités de négociation du recours à la coercition. Les « émeutes » de Vaulx-en-Velin par exemple, ont conduit à s'interroger sur l'existence d'un seuil, à partir duquel l'autorité de l'Etat serait remise en question, si ce dernier ne faisait pas usage de la force publique.

A la suite des « émeutes » des banlieues, Harlem DÉSIR, remarquait que le problème de la violence insurrectionnelle s'était alors trouvé posé à nouveau. Mais il analyse ces événements plutôt comme des phénomènes de violence colérique que comme la manifestation d'une violence organisée. De plus, les jeunes immigrés lui paraissent exprimer ainsi une demande d'intégration dans la société française, selon des modalités qu'ils

légitiment en y opposant la violence des inégalités et des injustices qu'ils subissent au quotidien : leur situation désespérée serait au fondement de leurs actions violentes. Egalement, ils nous interrogent sur la gravité des dommages subis de part et d'autre : les destructions des commerces peuvent-elles être comparées à la mort d'un des leurs à l'issue d'une interpellation de la police ?

Pour autant, la détention par l'Etat du monopole de la violence légitime ne fait pas l'objet d'une contestation de leur part. Si l'exercice de la contrainte d'Etat leur semble illégitime, c'est lorsqu'elle s'opère en fonction de critères jugés par eux partisans (délit de faciès, interventions plus fréquentes à leur encontre, etc...).

En ce qui concerne l'Italie, M. SMOLIZZA expliquait que la légitimité reconnue désormais à la violence d'Etat était plus grande qu'auparavant. Si la police était vue par les syndicats comme le bras armé du patronat dans les années 70, l'acquisition du droit de se syndiquer dans la police a beaucoup contribué au changement des représentations collectives à l'égard du policier.

En conclusion de cette matinée, P. BRUNETEAUX faisait part de ses recherches sur le maintien de l'ordre, de 1870 à nos jours. Il se produit selon lui une différenciation et une professionnalisation constante des forces de l'ordre, qui induisent une diversification des seuils d'intervention dans les opérations de maintien de l'ordre. Cette évolution est caractérisée par trois tendances majeures. Un phénomène de repli, tout d'abord, illustré notamment par le passage de situations d'Etat de siège et de réquisition des biens civils à la mise en place d'un contrôle des lieux d'action circonscrits au quartier concerné. Une évolution des répertoires d'action matériels ensuite, avec l'abandon des moyens les plus meurtriers au profit d'« outils » graduels, permettant de s'adapter à des foules très inégalement contestataires. Enfin, une propension à privilégier un principe de distanciation vis-à-vis des forces syndicales et politiques mobilisées, qui correspond à une mise à distance spatiale (dispersion, écarts) et temporelle (attentisme, méthode défensive).

Déclin ou survivance de la violence ?

A propos de mai 68, le Préfet GRIMAUD rappelait les violences exceptionnelles, au terme desquelles 1 045 civils et 1 233 policiers ont été blessés. Malgré cela, on ne devait déplorer aucun mort, et les durs affrontements avec les forces de l'ordre ne représentaient que 9 des 39 journées d'effervescence. De fait, l'autorité de police a fait montre de pondération dans l'emploi de la force publique, et son choix des interventions massives des forces de l'ordre a permis d'éviter les initiatives individuelles des policiers, potentiellement plus dangereuses.

La thèse du déclin de la violence matérielle depuis cette période a fait l'objet d'un relatif consensus. Cette évolution est perceptible à plusieurs niveaux. A l'occasion des manifestations, les négociations entre la police et les organisateurs sont désormais routinierées. Leur organisation donne lieu à des tractations, les manifestants et la Préfecture de police s'accordant sur le parcours du défilé, puis échangeant des informations sur le déroulement de la manifestation. Parfois même, les organisateurs, à l'image de SOS racisme en novembre 90⁽¹⁾, demandent expressément à la police d'interdire l'accès de certains lieux jugés par eux dangereux pour l'écoulement pacifique du défilé. L'organisation du maintien de l'ordre lui-même fait l'objet d'une concertation entre la police et les manifestants : ces derniers émettent des souhaits, généralement satisfaits, quant à la présence ou à la discrétion des forces de l'ordre. De plus, leur intervention ne se produit le plus souvent, selon M. LOURDEZ, qu'après épuisement des négociations, et parfois même, d'après J.-M. BERLIOZ, à la demande des organisateurs eux-mêmes, lorsqu'ils ne s'estiment plus en mesure de contrôler le mouvement.

La très faible proportion (de l'ordre de 2 % selon J.-M. BERLIOZ) d'interventions des forces de l'ordre à l'occasion de missions de maintien de l'ordre, témoigne de cette pacification des relations entre police et manifestants. Il en est de même du caractère le plus souvent bénin des blessures signalées par les CRS, comme le remarquait A. PINEL à propos des manifestations lycéennes de novembre 90. On peut également constater, ajoutait A. PINEL, que les CRS font plus largement preuve de réticences à intervenir et à s'affronter aux manifestants.

En ce qui concerne les grèves, J.-F. LE CORRE dressait également le constat d'une baisse de la conflictualité dans les usines et d'une moindre combativité des travailleurs. Cette remarque vaut aussi pour l'Italie, où les syndicats sont devenus plus concertatifs et participatifs : leur volonté de ménager toutes les parties d'un conflit transparaît notamment à travers leur récente décision de manifester hors des villes, afin de ne pas perturber la vie quotidienne. En retour, ils ont obtenu que les manifestations soient retransmises en direct à la télévision *.

Mais J.-F. LE CORRE et M. LOURDEZ nous rappelaient qu'on ne devait pas oublier que subsistent, et se développent même, des foyers de violence, notamment en provenance du patronat.

Enfin, A. PINEL attirait l'attention sur les risques de résurgence d'une certaine violence, liés au recours de plus en plus fréquent à des sociétés de vigiles. D. MONJARDET expliquait par ailleurs que les nouveaux conflits, dans les banlieues, en mettant aux prises « manifestants » et forces de l'ordre, soulevaient des problèmes nouveaux de maintien de l'ordre. La doctrine d'emploi s'est élaborée en fonction d'un schéma à trois acteurs :

* SOS racisme souhaitait que le Pont de l'Alma soit inaccessible, afin que la dispersion n'ait pas à se produire dans des conditions difficiles (proximité de l'Elysée, nombre limité de stations de métro...).

manifestants / forces de l'ordre / gouvernement, et a conduit à une professionnalisation des unités de maintien de l'ordre, généralement considérée comme garante de violences moindres. Mais cette professionnalisation risque de ne plus engendrer ses effets bénéfiques lorsque les CRS ne constituent plus cette force « tampon » entre les protestataires et le gouvernement mais se trouvent seuls face à la rue, dans un schéma non plus tertiaire mais binaire.

I. SOMMIER, qui conduit des recherches sur les tendances à la forclusion de la violence politique en France et en Italie, devait conclure sur l'idée d'une pacification des sociétés démocratiques. En leur sein, la résolution des conflits s'accomplit de plus en plus par la parole et non plus le combat. En témoignent les stratégies de séduction de l'opinion publique mises en œuvre à l'occasion des conflits sociaux, les syndicats contribuent désormais à une rationalisation des passions, perceptible notamment à travers le fait que des modes d'action radicaux, sont à la fois plus fréquemment utilisés mais largement vidés de leur contenu conflictuel.

Au terme de cette journée étape, Philippe BRAUD donnait rendez-vous en septembre 1992 au congrès de l'AFSP, à l'occasion duquel se tiendra une table ronde sur le thème « violence et démocratie ».

Nathalie DUCLOS
Chercheur au CRPS

Colloque international, Bicentenaire de la Gendarmerie

Du 18 au 20 septembre s'est tenu à Paris, dans le cadre du bicentenaire de la Gendarmerie, un colloque international. La cérémonie d'ouverture a eu lieu au grand amphithéâtre de la Sorbonne en présence de nombreuses personnalités françaises et étrangères. Animé par le présentateur de la 5^e chaîne de télévision, Paul LEFÈVRE, le colloque a été une tribune pour les nombreux intervenants de qualité venus exprimer tout l'intérêt qu'ils portaient à cette institution.

Après avoir salué les hautes personnalités, M. Jacques MELLICK, Secrétaire d'Etat à la Défense a émis, au nom du ministre de la Défense, les vœux de bienvenue aux vingt-huit délégations étrangères et remercié les intervenants.

Pierre MIQUEL * a fait œuvre d'historien précis et curieux de tout ce qui touche la Gendarmerie de près ou de loin. Tantôt avec humour, tantôt avec émotion, il a fait ressortir les aspects les plus méconnus, voire inattendus, d'une organisation militaire séculaire imprégnée d'une pro-

* Les gendarmes, éditions Olivier Orban, 1990, 418 p.

fonde culture traditionnelle d'origine terrienne. Il a parlé avec enthousiasme du bleu inimitable de l'uniforme des gendarmes que les peintres en bâtiment appellent « bleu gendarme ». Cependant, il a oublié de préciser qu'il s'agissait également de la couleur « bleu de roi » ou encore « bleu de France » (l'azur des armes de France). Cette petite omission historique a été vite pardonnée, car il a su mettre en valeur avec adresse et bon ton les particularismes flatteurs qui caractérisent les traditions de cette institution. Il connaît bien la Gendarmerie, son aïeul était maréchal des logis à cheval à la brigade de Besse-en-Chandesse. Son amour des soldats de plomb, pardon il faudrait dire des soldats plats en étain, lui a donné le souci du détail de l'uniforme qui le place parmi les meilleurs experts en histoire de la Maréchaussée. Nul, mieux que lui, ne pouvait retracer le passé d'une institution vieille de huit siècles. Par petites touches adroites et précises, il a fait revivre ceux dont le temps efface le souvenir. Il s'était promis de ne pas faire le panégyrique du gendarme, mais son admiration l'a poussé à dépasser les limites qu'il s'était fixées pour se livrer à une radioscopie méticuleuse où il décrit les faits d'armes et les moments héroïques de ceux qui avaient choisi d'exercer un véritable sacerdoce pour le bien du service et pour la gloire de la France.

Jacques ISNARD, éditorialiste au journal *Le Monde*, a voulu rappeler que si l'on plaisantait souvent au sujet des gendames, on ne les sousestimait pas moins pour autant. Certes, Guignol symbolise l'esprit populaire frondeur en lutte contre les agents de l'autorité, mais dans le théâtre de marionnettes, le gendarme est toujours là pour sévir contre les personnages irrespectueux. C'est un schéma classique que l'on retrouve dans l'inconscient collectif des masses populaires. Jacques ISNARD a retenu deux points communs à toutes les gendarmeries : le symbole de la souveraineté nationale et la capacité de souplesse procurée à l'Etat. A une époque où tant d'institutions ne savent plus à quel saint se vouer dans le grand bouleversement mondial actuel, la Gendarmerie est une formidable garantie de neutralité, de permanence, de compétence et de disponibilité par son omniprésence. L'orateur n'a pas caché son admiration et n'a pas hésité à formuler une phrase provocatrice « Gendarmes de tous pays, unissez vous ! » C'était bien une phrase de circonstance, car des liens étroits se sont tissés au cours de ce colloque entre les participants venus des quatre coins du monde.

Monsieur Marceau LONG, Vice-Président du Conseil d'Etat, a repris la célèbre devise de PASCAL « Que ce qui est fort soit juste et que ce qui est juste soit fort » pour illustrer les rapports entre l'Etat de droit et la Gendarmerie. Il a retracé l'histoire de cette institution tout en faisant ressortir les subtilités juridiques qui lui interdisent de s'ériger en pouvoir autonome. C'est une force contenue et encadrée par la loi qui ne connaît pas de débordement. Il a montré qu'avec l'instauration de la démocratie de la III^e République libérale s'ouvrait la période de l'âge d'or de la Gendarmerie. Le gendarme incarne la loi et il est le bras armé de l'Etat de droit. L'orateur a décrit l'éthique de la Gendarmerie comme une heureuse synthèse de la discipline militaire et de la déontologie policière. Il a ainsi

rendu hommage à ceux qui ont eu le courage et la force de caractère de ne pas répondre par la violence à la provocation. Par la suite, il a soulevé trois difficultés auxquelles la Gendarmerie comme d'autres administrations est confrontée :

- l'inflation et la complexité croissante des lois ;
- l'acceptation de la loi par la population malgré la dégradation générale du sens civique ;
- l'efficacité de l'action des forces de l'ordre devant la demande croissante de sécurité exigée par les citoyens.

Il a insisté sur une idée maîtresse qui résume l'essentiel de sa pensée : « tout repose, en vérité, sur un juste équilibre entre l'ordre et les libertés ». Pour conclure, il a formé des vœux pour que ce colloque renforce les liens d'amitié entre les peuples et ceux qui sont en charge de leur sécurité.

La suite des travaux s'est prolongée en commissions dans le cadre prestigieux des salons de l'hôtel Méridien Montparnasse.

La commission N° 1 présidée par le Général de Corps d'Armée Antonio VIESTI, Commandant Général de l'Armée des Carabiniers (Italie) et par le professeur Jacques ROBERT, membre du Conseil Constitutionnel, s'est penchée sur le rôle de la Gendarmerie dans le cadre de la sécurité intérieure. Les membres de la commission ont recherché les causes du développement du sentiment d'insécurité puis ils ont fait ressortir l'importance des enjeux et développé la notion de défense des intérêts fondamentaux de l'Etat. Ils ont abordé ensuite le domaine des acteurs de la sécurité de proximité en insistant sur la gestion centralisée de l'intervention et son impact sur la population.

La commission N° 2 présidée par le Général François GOMIS, Haut Commandant de la Gendarmerie et Directeur de la Justice Militaire (Sénégal) et par le Général d'Armée (CR) Gilbert FORRAY, ancien chef d'état major de l'Armée de Terre, Conseiller d'Etat, a étudié les relations entre la Gendarmerie et les Forces Armées. Après avoir rappelé les éléments qui font de l'Arme une partie intégrante des Forces Armées non seulement par sa structure mais encore par sa participation prépondérante à certaines missions purement militaires, la commission a cherché à déterminer pourquoi l'Etat s'était doté d'un corps militaire aux vocations civiles et pour quelles raisons les armées collaborent avec un corps aussi particulier.

La commission N° 3 présidée par le sous-commissaire Gilles FAVREAU, Adjoint au commissaire de la Gendarmerie Royale (Canada) et par le professeur Jean-Claude THÉNIG, Directeur du groupe d'analyse des politiques publiques, a traité de l'évolution des modes de vie et des problèmes de régulation sociale. La commission s'est attachée à démontrer la fin d'une société consensuelle par la perte d'audience des institutions assurant traditionnellement la régulation sociale et le refus d'intégration de minorités ethniques.

Tout en tenant compte des nouvelles déviances telles que la délinquance informatique, les atteintes à l'environnement ou les nouvelles formes d'atteintes à l'intégrité corporelle et psychique de l'homme, la commission a tenté de donner une réponse aux enjeux du futur par la prise en compte de paramètres de l'efficacité (modernisation, communication, formation, etc.).

La commission N° 4 présidée par le Colonel Fernand DIEDERICH, commandant la Gendarmerie Grand-Ducale du Luxembourg et le préfet Hubert BLANC, préfet de la région Centre et du département du Loiret s'est appliquée à démontrer les intérêts que représentent les relations internationales entretenues par la Gendarmerie. A partir des schémas des accords de SCHENGEN et de l'Acte Unique Européen, les membres de la commission ont posé les problèmes posés par la suppression des frontières et proposé des réponses dans les domaines réglementaires techniques et organisationnels. A cette occasion, a été abordé le rôle de la Gendarmerie par rapport aux structures internationales de lutte contre la criminalité (OIPC – Interpol et groupe TRÉVI) ainsi que les missions techniques ponctuelles effectuées en application d'accords bilatéraux ou à la demande de la société internationale, ONU en particulier. Par la suite, les intervenants ont traité des activités de soutien favorisant la coopération internationale notamment de l'assistance technique qui est mise en œuvre depuis plus d'un quart de siècle au profit de la plupart des pays africains francophones. Les débats se sont poursuivis pour conclure par le thème de la réflexion sur les conséquences à tirer des modifications à apporter pour améliorer les relations internationales entre forces de sécurité.

Dans son discours de clôture, Monsieur Pierre JOXE, ministre de la Défense, a insisté sur le fait que la recherche individuelle et collective de la sécurité touchait aujourd'hui des domaines de plus en plus vastes et que les pouvoirs publics devaient organiser l'offre de sécurité en conséquence. Il a exprimé sa satisfaction de voir combien ces idées simples d'énoncé, mais parfois difficiles dans leur mise en œuvre, ont progressé dans l'ordre international et il a pris pour illustrer son propos, l'exemple de ce rassemblement des responsables des gendarmeries dans le monde. Il a souhaité que les procédures soient harmonisées, l'interopérabilité développée et les complémentarités explorées sans porter atteinte aux traditions qui font la spécificité de la Police et de la Gendarmerie.

Il a estimé qu'un travail de concert est de nature à faciliter la cohérence de l'ensemble des acteurs de la sécurité intérieure.

C'est pour contribuer à cet effort que le Ministre a créé en 1989, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure qui accueille des policiers, des douaniers, des gendarmes aux côtés de journalistes, d'élus, de chefs d'entreprise et de cadres administratifs pour confronter leur expérience sur la sécurité intérieure dans un large esprit d'ouverture. Par la suite, le Ministre a souligné le fait que les liens entre la sécurité intérieure et la défense militaire apparaissaient aujourd'hui plus étroits et plus interdépendants. Lors du conflit du Golfe, la menace du terrorisme pesait sur le

sol français. Les gendarmes, engagés simultanément aux côtés de leurs camarades des autres armées sur le théâtre des opérations, étaient également mobilisés avec la Police Nationale sur le territoire national dans le cadre de l'application du plan « Vigipirate ». Il a rappelé que la Gendarmerie, par sa vocation interministérielle, était le lien entre la sécurité intérieure et la Défense.

Après avoir longuement commenté les résultats des travaux des commissions et fait ressortir tous leurs aspects constructifs, le ministre de la Défense a développé le thème de la coopération entre les gendarmeries étrangères face aux nouvelles formes de la criminalité transnationale : trafic des stupéfiants, trafic sur les êtres humains et vol des objets d'art.

Il a insisté sur le fait que la démocratie devait être l'idée qui rassemble tous les gendarmes du monde et que ces dernières devaient être les artisans de son établissement et les garants de son maintien.

Colonel Jean-Pierre MORIN
Gendarmerie Nationale
Charge de Mission à l'I.H.E.S.I.

Conférence internationale sur la sécurité, les drogues et la prévention de la délinquance en milieu urbain

Organisée par la Fédération canadienne des municipalités, la Conférence des maires des Etats-Unis, le Forum des collectivités territoriales européennes, cette conférence a réuni, du 18 au 20 novembre 1991 à Paris, deux ans après celle de Montréal, environ 1 500 professionnels de la prévention : élus locaux, travailleurs sociaux, urbanistes, magistrats, policiers, venus de 70 pays.

Un important travail préparatoire, accompli par les organisateurs sous l'égide d'un comité scientifique, a permis aux auditeurs de travailler en atelier sur quatre thèmes :

- la prévention et le traitement de la toxicomanie ;
- les stratégies de prévention en direction des jeunes en situation de risque ;
- les réponses locales face à la récidive ;
- la mobilisation de la communauté pour prévenir la délinquance.

Prévention et traitement de la toxicomanie

La toxicomanie connaît-elle une pause, voire une diminution dans les pays développés ? C'est ce que semblent indiquer certaines enquêtes et statisti-

ques sanitaires dans la plupart des pays occidentaux au cours des deux dernières années. Ainsi, aux Etats-Unis, selon une enquête du ministère de la Santé, 12,9 millions d'américains consommaient de la drogue en 1990, soit une baisse de 11 % par rapport aux chiffres de 1988. Ces statistiques, contestées par le Comité judiciaire du Sénat estimant qu'elles sont basées sur une collecte de réponses spontanées et ne renseignent pas sur les populations les plus marginales, ne sont pas non plus confortées par les indicateurs liés à la répression (saisies, interpellations de trafiquants et d'usagers).

Problème de santé publique et de sécurité publique, dont l'étiologie renvoie à des dimensions tant individuelles que sociales, la toxicomanie a suscité dans les pays développés un foisonnement de politiques publiques, d'initiatives locales, publiques et privées, d'organismes d'impulsion et de coordination dont les logiques différentes (information, traitement, réinsertion, tolérance graduée) ne font pas toujours bon ménage sur le terrain. C'est ainsi que dans certaines banlieues espagnoles, où l'usage et le trafic de drogues sont devenus une véritable nuisance environnementale, ce sont les résidents et bien souvent les mères de famille (« folles de Madrid ») qui prennent en charge la répression et tranchent ainsi à vif dans le débat récurrent entre partisans et adversaires de la légalisation de certaines substances.

La plupart des pays développés ont présenté le même catalogue de mesures préventives, articulé en général sur un organisme interministériel à vocation coordinatrice et sur des politiques locales mises en œuvre par les municipalités.

Ambiguités et incertitudes se dégagent du panel des expériences et politiques menées :

- incertitudes quant au résultat des différentes actions menées, l'évaluation apparaissant dans ce domaine comme un souci assez récent ;
- ambiguïtés dans la mesure où le souci de connaître, d'identifier les toxicomanes ou bien encore de prévenir le risque du SIDA est peu compatible avec la politique de « tolérance zéro » affichée par la plupart des Etats ;
- ambiguïtés sur les liens unissant toxicomanie et délinquance. La criminalité est-elle mécaniquement induite par les besoins financiers du toxicomane en mal d'approvisionnement ? Délinquance et toxicomanie ne sont-elles pas que les mêmes symptômes d'une dérive psycho-sociale ?

La prévention dirigée vers les jeunes en situation de risque

De nombreux intervenants ont adressé des mises en garde à l'encontre des politiques préventives stigmatisant les jeunes en difficulté :

- il ne faut pas criminaliser d'emblée une politique sociale en direction

des jeunes et il y a d'autres bonnes raisons pour développer des programmes en faveur des jeunes qui ne doivent pas être suscités systématiquement par un objectif de prévention de la délinquance ;

– il faut réagir contre un amalgame trop couramment effectué entre prévention de la délinquance juvénile et prévention de la souffrance sociale chez l'adolescent ;

– c'est davantage sous l'angle de la sécurité des jeunes qu'il faudrait aborder le sujet, ces derniers connaissant d'abord la délinquance en tant que victimes.

Un inventaire des actions menées dans les pays anglo-saxons livre un aperçu intéressant des tendances et bilans des programmes en direction des jeunes orientés vers les délinquants potentiels mais aussi vers les jeunes enfants :

– la tendance actuelle est de porter un intérêt croissant à la prévention sociale précoce de la criminalité en raison du peu de succès de l'éducation corrective et des programmes de formation destinés aux adolescents et aux jeunes adultes délinquants. La recherche en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis a établi que plus de 50 % des actes délictueux étaient commis par un petit nombre de jeunes délinquants représentant 6 à 8 % de la tranche d'âge et qu'il est très difficile de réinsérer ces récidivistes lorsqu'ils atteignent le milieu ou la fin de l'adolescence ;

– aux Etats-Unis, la pauvreté comme premier facteur de risque est corrélée de façon régulière avec le problème des mères adolescentes, du stress familial et l'échec scolaire. D'où le développement de programmes en direction d'enfants de 2 à 5 ans qui donnent de bons résultats s'ils combinent des approches multiples : visites à domicile, groupes de soutien aux parents, placement en crèche. Ces programmes peuvent être très rentables et permettre à la collectivité d'économiser jusqu'à 5 dollars pour 1 dollar dépensé selon une évaluation d'une des plus importantes association de prévention, la Fondation Eisenhower ;

– la dispersion des initiatives locales et le défaut d'une stratégie globale et de long terme atténuent considérablement l'impact de nombreuses prestations du type rencontre entre jeunes et policiers à l'école ou activités sociales et de loisirs dans des clubs. De même, dans le domaine de l'insertion professionnelle, seuls les programmes qui s'attachent à fournir un emploi à long terme et de qualité sont efficaces en termes de réduction de la criminalité.

Au plan de la méthode d'élaboration des politiques destinées aux jeunes, il apparaît nécessaire de consulter beaucoup plus les intéressés lorsque l'on détermine leurs besoins et les services à leur intention. Afin d'enrichir sur ce point les travaux de la conférence de Paris, plus d'un millier de jeunes ont été questionnés en Angleterre, Italie, Espagne, sur leurs besoins et leurs perceptions des actions préventives qui leur sont destinées. Se plaçant dans une optique de victime potentielle, ils sont assaillis par deux préoccupations majeures : la sécurité physique et le défaut de qualité de vie, lié notamment au milieu familial et scolaire.

Jugeant les services qui leur sont offerts, ils se disent raisonnablement satisfaits des clubs sociaux ou de loisirs qu'ils fréquentent spontanément mais font très peu confiance aux systèmes officiels d'aide à la jeunesse « qui n'interviennent qu'après coup quand on a un pépin ». Ils ne se perçoivent pas comme des « consommateurs » de ces services officiels mais comme des usagers obligés. La police suscite également des réactions de défiance à l'exception des policiers de quartier.

Développer des réponses locales face à la récidive

Les travaux sur ce thème ont été peu concluants, pour plusieurs séries de raisons, semble-t-il :

- ce thème a pu apparaître comme une greffe ayant du mal à prendre dans le champ des politiques et conceptions préventives *stricto sensu*. Dès lors qu'on en réfère à la coercition, à la sanction, même pour la critiquer, le spectre de la justice d'Etat domine la logique des politiques locales. De plus, on ne perçoit pas toujours clairement ce qui distingue les programmes de prévention de la délinquance de ceux sensés prévenir la récidive ;
- une fois scellé le consensus sur le « fiasco de l'incarcération », jeté l'anathème sur les prisons où « plus il rentre d'individus, plus il en sort », évoqué le scénario cauchemardesque des USA dont les 1 200 000 détenus de 1991 pourraient, au rythme actuel, se multiplier jusqu'à 50 millions en 2 052, il reste à passer en revue le catalogue des peines alternatives et les ressources encore peu mobilisées de la déjudiciarisation. Or comme le souligne le rapport scientifique, on ne peut guère, pour des raisons méthodologiques, mesurer les « scores de récidive des différentes sanctions ou des différentes voies de règlement des conflits ». Et seule l'effervescence des convictions peut conduire le débat...

Conscients de ces difficultés, de nombreux intervenants se sont attachés à justifier les implications locales dans la prévention de la récidive. L'échelon local de l'autorité publique et la communauté sont légitimes à compléter, voire relayer le système pénal pour toute une série de raisons : le récidiviste demeure un citoyen, celui-ci retournera dans sa communauté d'origine, sa réinsertion mobilisera les acteurs locaux, le fort taux de récidive des jeunes délinquants est un facteur déterminant du sentiment d'insécurité dans certains groupes sociaux et certains quartiers, les droits des victimes doivent être reconnus et une réparation visible doit s'opérer.

La prise en charge locale de la prévention de la récidive se manifeste dans plusieurs types de réponses :

- les rapprochements ville-prison et les dispositifs de réinsertion ;
- la fourniture d'un cadre d'exécution aux sanctions permettant d'éviter l'incarcération ;

- la participation aux systèmes de déjudiciarisation notamment au travers de la multiplication des expériences de médiation et conciliation.

Mobiliser les communautés contre la délinquance

Parvenir à une prise en charge plus collective des questions d'insécurité, mieux partagée entre les groupes sociaux (résidents de quartier, groupes professionnels, associations diverses) est apparue comme une idée consensuelle, autant pour des raisons de finances publiques saturées par les coûts des dispositifs sécuritaires classiques que culturelles avec l'affirmation d'une volonté d'inverser les rapports de dépendance vis-à-vis d'une bureaucratie sommitale détentrice des financements et donc du pouvoir.

Cet effort de mobilisation des communautés peut présenter des formes différentes et recoupe la plupart des stratégies préventives : programmes de vigilance de voisinage coordonnés par un îlotier, mobilisation des élèves par des policiers sur les questions de drogue, prévention technique visant à renforcer les cibles (appartements, voitures notamment), campagnes d'information et de sensibilisation du public.

Il semble que les pays anglo-saxons soient plus avancés dans les expériences de mobilisation des communautés : la police communautaire est le sésame des stratégies préventives policières, les forums police-population sont devenus en Angleterre un lieu de débat tout à fait reconnu, de nombreux groupes de travail communautaires ou autres conseils consultatifs de quartier travaillent à des diagnostics de sécurité et à la mise en œuvre de réponses partenariales.

Les évaluations de ces actions sont en général positives dès lors qu'elles sont organisées ou relayées par les services publics de la ville et de l'Etat, ce qui leur assure une certaine cohérence et une permanence.

Cette dynamique ne constitue pas cependant un remède universel contre la délinquance, dans la mesure où les communautés se mobilisent plus facilement dans les quartiers résidentiels pour exercer une vigilance à des fins de défense patrimoniale et qu'en revanche, dans les quartiers les plus dégradés, l'état des relations entre habitants et pouvoirs publics rend très difficiles les initiatives partenariales.

En conclusion, même si elle n'a pas véritablement produit de connaissances nouvelles sur les stratégies de prévention, la Conférence de Paris apparaît comme une entreprise réussie et ce à plusieurs titres :

- un travail important de son comité scientifique a permis au débat de s'appuyer sur un inventaire exhaustif des acquis et des lacunes dans le domaine de la prévention ;
- elle a favorisé une confrontation d'expériences sans précédent de la part d'acteurs de terrain et d'analystes de toutes spécialités. Espérons

d'ailleurs que les travaux effectués en ateliers pourront être valorisés et faire l'objet de publications ;

— elle a définitivement promu l'idée de prévention au rang de politique publique efficace, consacrée par un consensus international. En effet, les recommandations de cette conférence ont été largement entérinées par le sommet ministériel des Nations Unies tenu à Versailles du 21 au 23 novembre, et en particulier celle visant à la création d'un Centre International apte à centraliser les connaissances et à porter une assistance méthodologique aux pays demandeurs.

Les débats ont bien mis en relief les principaux enjeux :

— la prévention de la délinquance, au sens où l'entendent les occidentaux, n'est pas une préoccupation majeure des pays en voie de développement, rongés par d'autres cancers comme la pauvreté et la criminalité d'Etat ou de groupes claniques. Les programmes de coopération internationale devront tenir compte de ce décalage conceptuel ;

— la prévention en Occident demeure largement une affaire de bureaucraties nationales et locales. La concertation et l'association des citoyens (notamment les jeunes) dans l'élaboration des programmes sont apparues comme le meilleur moyen de mobiliser les « cibles » ;

— beaucoup d'efforts demeurent à accomplir dans les méthodes : meilleure observation des phénomènes par le biais d'observatoires locaux et meilleure évaluation des résultats. Citant CAMUS, M. Lynn CURTIS, président de la Fondation Eisenhower, concluait son intervention par un précepte s'appliquant bien aux actions préventives : « Nous devons édifier les connaissances non seulement sur les politiques, mais aussi sur les faits ».

Eric CHALUMEAU
IHESI

Correspondance et débats

Que les articles publiés par la revue suscitent des commentaires ne peut que nous réjouir. On trouvera donc dans cette rubrique une place nouvelle pour le débat. C'est Michel DOBRY qui le lance aujourd'hui avec une réflexion critique sur les usages savants de la notion de crise.

Brève note sur les turpitudes de la « crisologie » : que sommes-nous en droit de déduire des multiples usages du mot « crise » ?

Michel Dobry

Il n'est peut-être pas tout à fait inutile qu'après la publication du numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure* consacré à « la gestion de crise » apparaisse un élément perturbateur *. Non point cependant pour satisfaire à quelque exigence rédactionnelle – rendre plus « vivant » le débat ; l'enjeu de la perturbation que je souhaite introduire est autrement plus austère : il s'agit de déstabiliser quelques certitudes trop bien assises, des certitudes auxquelles s'adossent nombre de chercheurs et de démarches de recherche dans les domaines abordés par les articles rassemblés ici. L'enjeu est en réalité un enjeu de connaissance.

Allons d'emblée à l'essentiel : « la crise en tant qu'objet d'étude » est un objet problématique. Il l'est certainement de multiples façons, mais j'aimerais en ces quelques lignes me limiter à attirer l'attention sur ce qui semble devoir être identifié comme la difficulté ou l'illusion première : la croyance dans la possibilité de parler de « la crise » et d'un objet de recherche – la possibilité d'en parler au singulier – et certaines des implications de cette croyance pour la démarche des chercheurs et les résultats qu'on peut en attendre. L'une de ces implications est à mes yeux décisive : adopter pareil point de vue sur « la crise » (ou, ce qui revient au même, sur « la notion de crise ») conduit à une pure et simple impasse, au moins lorsqu'on se donne pour objectif la production de connaissances, lorsqu'on cherche à en savoir plus, et mieux, sur le monde social et, autant le préciser – pour des raisons qui apparaîtront clairement au lecteur – sur le monde physique.

Non sans une apparence de paradoxe, la croyance en « un objet d'étude » (« la crise ») n'empêche nullement le croyant d'enregistrer la très grande

* Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, N° 6, août-octobre 1991.

variété des phénomènes que nous nommons « crises ». Prenons la question dans le sens où elle est le plus souvent prise par ceux — chercheurs ou « experts » en sciences sociales (et pas mal d'autres qui se présentent comme tels) — qui tombent joyeusement dans le panneau et qui le font, on le verra, en pensant respecter scrupuleusement tous les canons de l'orthodoxie méthodologique.

Vous voulez donc travailler sur telle ou telle autre sorte de « crise » ou sur tel ensemble de « crises » et, consciencieusement, parce qu'on vous a appris à le faire, parce que vous êtes convaincu que c'est une bonne méthode, vous partez en quête d'une définition de « la notion de crise ». Or, sans excès de fatigue ni d'imagination, vous en trouvez rapidement plusieurs douzaines puis, pour peu que vous ayez quelque temps et obstination, des centaines, sinon plus. Dès cet instant là, sans le savoir et sans le comprendre, vous êtes déjà en terrain miné. La plupart du temps — mais pas toujours, loin s'en faut ! — vous demeurez alors assez lucide encore pour entrevoir que les définitions collectées proviennent de champs disciplinaires ou d'expériences les plus hétérogènes, qu'elles sont inégalement élaborées, qu'elles ont des visées différentes et qu'elles sont entre elles, très souvent, contradictoires ou même incompatibles. Mais cette conscience là, même lorsqu'elle prend la forme de la mauvaise conscience, n'est plus suffisante : que faire en effet de tout le savoir que la collection de ces définitions laisse entrevoir, que faire de ce que leur foisonnement désigne comme autant de pistes intéressantes ? Au nom de quoi abandonnez-vous la richesse et les promesses multiformes de « la notion de crise » ? Il n'est pas facile en fait, à ce moment là, de décider tout simplement de s'en passer, de se passer de cette économie de la pensée (ou, si vous voulez, de cette pensée paresseuse), de passer à autre chose, de choisir un autre angle d'attaque, autrement dit un autre mode de construction de votre objet de recherche. Il n'est jusqu'au constat, d'allure savante, du caractère « fuyant » ou « insaisissable » de l'objet-crise, de sa « malléabilité » ou du « flou » de ses frontières, d'*« abus »* dans l'usage de la notion, qui ne constitue dès lors un bon indice que vous êtes déjà pris dans le piège. Car, sous une forme ou sous une autre, avec ou sans précautions rhétoriques, sophistifications et sophismes, des usages multiples, variables, incontrôlés du mot « crise » vous tentez de tirer... quelque chose. Vous êtes irrésistiblement travaillé par le soupçon, l'intuition, l'idée — que vous élèverez bientôt à la dignité de « l'hypothèse » — qu'il faut bien que les objets que visent les multiples usages et définitions de « la notion de crise » aient quelque chose en commun, puisque... c'est le même terme qui les désigne. Leur énumération, dont voici quelques exemples nullement imaginaires, devrait pourtant vous faire penser à telle encyclopédie à la BORGÈS : crise boursière, crise des valeurs, crise des vocations religieuses, crise nucléaire, crise de civilisation, crise d'adolescence, crise politique, crise cardiaque, crise de l'industrie textile, crise du mariage, crise de l'identité nationale (...), toutes ces « crises », vous le sentez, vous le savez, doivent avoir des « structures » ou, au minimum, des traits « profonds » communs.

En ce point, nous sommes définitivement en présence de l'une des plus communes, des plus récurrentes, des plus stérilisantes, et des plus grossières aussi, des erreurs auxquelles s'exposent les sciences sociales, qui consiste à vouloir *déduire des usages « naturels » d'un substantif – ici « crise » – une substance commune et, ultimement, l'« essence » des choses*, des phénomènes multiples auxquels correspond le substantif.

La forme élémentaire que revêt cette démarche de « recherche » est celle de la construction d'une définition « synthétique » de « la notion de crise ». Cette entreprise est spontanément habitée de bons sentiments : la définition doit avoir une vocation consensuelle, elle doit être recevable pour tous, quel que soit le domaine de spécialisation du chercheur et quel que soit l'objet sur lequel il travaille – elle doit s'appliquer aussi bien aux « crises de civilisation » qu'aux crises cardiaques. L'entreprise a souvent pour toile de fond une vision particulière (et, même si elle est *a priori* sympathique, particulièrement naïve) de la nature des « véritables » difficultés supposées caractériser les sciences sociales : ces difficultés proviendraient avant tout d'un problème de communication entre chercheurs, de l'absence plus précisément, d'une terminologie ou de concepts qui nous soient communs, qui soient acceptés par l'ensemble de la communauté scientifique. Le cœur de la démarche réside dans la constitution d'un « échantillon représentatif » de définitions apparues dans divers champs de connaissances, puis dans l'opération (étrange si on veut bien y réfléchir quelques instants) d'« extraction » de ces diverses définitions de leurs caractéristiques communes. L'ensemble revient à tenter d'élaborer une sorte de définition – moyenne, ou de définition – commun dénominateur, transférable d'un champ de connaissances à d'autres, une *définition omnibus* en somme, qui, par son mode de construction a les plus fortes chances d'être dépourvue de tout lien tangible avec les problèmes aussi bien théoriques qu'empiriques, les systèmes d'hypothèses, les difficultés et les incertitudes aussi qui spécifient domaines de recherche et objets de recherche. En regard de ces problèmes, hypothèses, difficultés et incertitudes, semblable définition se révèlera dès lors – au mieux – parfaitement inutile.

Une variante maximaliste de cette démarche (qui se cumule souvent avec l'entreprise de définition que l'on vient de décrire) a pour propriété notable d'être autrement plus ambitieuse. Elle se rencontre toutes les fois qu'émerge chez le chercheur la tentation de découvrir, dans les divers objets que désignent les multiples usages de « la notion de crise », les linéaments d'une véritable « théorie générale des crises », d'une « science des crises », ou encore, si l'on veut user de l'art de la labellisation qui représente sans doute le savoir-faire stratégique des promoteurs de la variante maximaliste, la « crisologie ». Ici on ne satisfait plus d'une définition « synthétique » ; les divers usages de « la notion de crise » deviennent bien plus que cela : ils sont le plus sûr révélateur de la présence de régularités, isomorphies, dynamiques, structures ou lois d'évolution communes aux phénomènes sociaux et physiques que

« la notion de crise » désigne. Qu'on ne s'y méprenne pas cependant : le jeu ici ne consiste en aucun cas à essayer de produire des connaissances nouvelles. En fait, plutôt que de se livrer à une besogne aussi ingrate, on cherche à voir d'emblée les choses de plus haut ; sans complexe – pourquoi d'ailleurs en avoir ? – à l'abri de l'étiquette que l'on croit inattaquable de l'« inter » ou de la « trans-disciplinarité », on se place à un point de vue « métathéorique » : la « synthèse » (et, au moins aux yeux des profanes, la crédibilité de la démarche) se réalise au moyen de stratégies terminologiques, par la mise en œuvre de labels plus ou moins ésotériques. On habille de concepts-labels passe-partout (typiquement « perturbation », « feed-back » et, parce qu'on en trouve partout et à tout moment, même si c'est moins chic,... « changement »), on nomme autrement des résultats, éléments empiriques ou percées théoriques *déjà acquis* par d'autres, dans divers champs de connaissances, acquis surtout selon d'autres logiques intellectuelles, c'est-à-dire, sans exception aucune, indépendamment de toute « synthèse métathéorique » de ce type⁽¹⁾.

La troisième forme de cette posture de « recherche » qu'il me semble utile de mentionner est sans doute la forme la plus caricaturale. On peut l'appeler variante *extensive*, car c'est avec le plus grand sérieux que certains « crisologues », notamment dans des manuels de « crisis management » plus ou moins explicitement destinés aux « décideurs », s'essayent à extraire l'« essence synthétique de la crise », des « crises » comme celles-ci : rumeurs, terrorisme, grèves, faillites, maladies, incendies, harcèlement sexuel, risques technologiques, pannes informatiques, embouteillages routiers... et j'en passe. On ne se borne plus pour « penser la crise », à prendre pour point de départ les usages « naturels » du mot : au lieu de se laisser enfermer par les usages linguistiques acquis, on veut être libres de jouer sur toutes les connotations harmoniques, connections, associations ou déclinaison qu'évoque, appelle ou suggère subrepticement « la notion de crise ». On l'aura compris : tout « problème », tout « ennui », toute « gêne », toute « difficulté », tout « embarras » bousculant un tant soit peu l'activité routinière ou l'agenda du « décideur » doit, pour nos crisologues, pour les besoins d'une cause à dire vrai incertaine, devenir justifiable du label « crise ».

Le jugement assurément est sévère. On pourrait même le trouver un peu injuste. Certes, la « crisologie » – elle n'est pourtant pas toute jeune ! – n'a pour l'instant strictement rien découvert, rien démontré, rien systématisé ; elle n'a pas davantage permis de réorganiser les différents savoirs, disciplines, champs de connaissances et objets de recherche sur lesquels elle a jeté son dévolu. Mais, ne serait-ce que dans une perspective programmatique, ne devrait-on pas en conserver l'inspiration ou l'esprit, ne conviendrait-il pas, malgré tout, de lui laisser sa chance. Et d'ailleurs, objectera le croyant – et parfois, n'en doutons pas, le profane – n'est-il pas possible de localiser plus précisément ce que les diverses « crises » pourraient avoir de commun ? Et d'invoquer, par exemple, la sensation d'urgence qui s'impose à leurs acteurs ; de convoquer – coup que l'on

croit imparable, comme une définition donnée par le *Petit Larousse* ! – l'argument étymologique : les racines grecques de « crise » ne renvoient-elles pas à l'idée ou à une situation de décision, une nécessité de discriminer, de trancher ? Mais que faire alors de nos crises de civilisation, d'adolescence, de valeurs, de conscience, etc. ? Et pourquoi, dès lors, ne pas donner toute leur place et toutes leurs chances dans la « crisologie » à ce que nous pouvons observer dans les blocs opératoires, les cabinets dentaires, à certaines échéances dans nombre d'institutions financières et ménages, dans le travail des ambulanciers et parfois des postiers, des contrôleurs aériens ou, assez souvent, des agents de la police ?

Inutile de poursuivre. Il n'y a en fait qu'un seul moyen de se soustraire aux stériles dilemmes, errements, impasses et turpitudes de la « crisologie » : abandonner son illusion fondatrice, c'est-à-dire abandonner aussi son projet.

La voie la plus sûre pour ce faire est à la fois simple et radicale : réfléchir à la façon dont nous utilisons le mot « crise » dans la vie quotidienne : dans quelles circonstances sommes-nous amenés à labelliser « crise » telle situation ou tel événement ; quels effets attendons-nous (ou craignons-nous) ordinairement d'une telle *labellisation* ; comment, dans quels contextes, avec quelles ressources parvenons-nous à imposer aux autres cette labellisation, ou les autres parviennent-ils à nous l'imposer ? En d'autres termes, lorsque je déclare dans un congrès politique, ou une conférence de presse, que « le parti socialiste (ou, cela va de soi, le RPR, l'Administration des finances ou celle de la culture) est en crise », je ne vise d'habitude que très marginalement, par cette tactique de labellisation, à parvenir à des effets de connaissance ; j'essaie d'obtenir autre chose, marquer des points vis-à-vis de mes concurrents ou adversaires, amorcer une mobilisation autour d'un autre projet, préparer une reconversion, une défection ou des exclusions... ou me poser en leader potentiel d'une faction. L'important en fait est de comprendre que les multiples usages « naturels » de « la notion de crise » – parce qu'ils obéissent à des logiques qui ne sont pas pour la plupart des logiques de connaissance scientifique, parce qu'ils visent les fins les plus hétérogènes, parce que même lorsqu'un champ de connaissance particulier s'en empare, c'est par commodité, en raison justement de son flou et de sa plasticité, en le soumettant dès lors à son propre système de contraintes – ne présupposent strictement aucun socle commun aux situations qui vont bénéficier de ce label.

Et le lecteur admettra que j'aurais pu aussi bien dire : « le parti socialiste est malade », sans pour autant croire qu'il en est de la « maladie » du parti socialiste comme de mon angine, et que c'est à coups de médicaments que je pourrais la soigner (mais on soupçonne aussi ce que certains de nos « crisologues » pourraient tirer ici de l'éventuelle prescription d'une purge...). Et l'on entrevoit dès lors que dans nos multiples usages quotidiens de « la notion de crise » nous sommes infinitémoins imprudents que nombre de ces « crisologues » qui dans leurs travaux

n'hésitent pas aujourd'hui encore — alors que l'on aurait pu croire que ce type d'« hypothèse » avait disparu avec l'organicisme social du siècle dernier — à étendre aux diverses « crises » de rapports sociaux des interprétations en termes de « pathologie », directement importées d'un savoir médical qui manifestement les fascine.

Or le mouvement effectif de la recherche, ces dernières années, dans les domaines mêmes auxquels fait référence la « crisologie », s'est affirmé frontalement — ce n'est pas entièrement le fait du hasard — *contre* toute analyse des phénomènes sociaux étudiés au travers de métaphores et, *a fortiori*, analogies médicales, para-médicales ou même biologiques. Dans les domaines qui me sont plus familiers et où des percées tout à fait significatives ont été réalisées ces dernières années, telles que l'analyse sociologique des crises internationales et plus encore celle des crises politiques « internes » et des mobilisations politiques dans les systèmes sociaux complexes, ces percées ont été ouvertement liées à la mise en œuvre d'une *hypothèse de continuité* — ou si l'on préfère, une perspective clausewitzienne⁽²⁾ : ce qui veut dire non seulement le congédierment radical des schémas naïfs, de la pathologie, fut-elle « sociale », mais, au-delà, que les ressorts sociaux de ces « crises » ne sauraient en aucun cas être recherchés *a priori*, ni de façon privilégiée, dans les « déséquilibres » politiques, économiques ou sociaux, les déceptions, frustrations, déviances psychologiques, poussées d'irrationalité collectives ou individuelles (etc.). Nous savons aujourd'hui qu'on ne peut rendre intelligibles ces phénomènes et leurs dynamiques (au pluriel !) qu'à la condition de discerner que, comme la guerre pour CLAUSEWITZ, ces « crises » gagnent à être pensées d'abord en tant que « continuation des rapports politiques... » même pas « par d'autres moyens ».

On le voit, refuser l'illusion fondatrice de la « crisologie » n'équivaut nullement à un repli dans les frontières d'une discipline ou d'un champ de connaissances. Seulement la légitimité — c'est-à-dire, avant tout, la fécondité — des importations ou extensions de schèmes explicatifs (ou même de terminologies) requiert davantage, et autre chose, que la foi aveugle dans les vertus des mots. Le jeu de la science — que personne n'est tenu de jouer — requiert certainement beaucoup plus de rigueur, de contrôle des opérations effectuées, de vigilance critique, de capacité de douter ; il suppose surtout ce dont la « crisologie » en dépit de ses « audaces » terminologiques semble tout autant dépourvue : avoir quelques (bonnes) idées... et un peu d'imagination.

Notes

(1) Un autre procédé courant de « synthèse » consiste à importer, sur un mode métaphorique très relâché, et sur le registre *littéraire*, des éléments décousus issus de formalisations mathématiques (par exemple la « théorie des catastrophes ») ou de théories apparues dans les sciences « dures » (la thermodynamique).

(2) Sur ces points, voir Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1986.

Chronique étrangère

Les pratiques « masquées » de la police

Un entretien avec le professeur Gary T. MARX *

René LEVY

Vous avez publié un ouvrage sur les « pratiques policières masquées » intitulé *Undercover – Police Surveillance in America* (Berkeley, University of California Press, 1988). Pouvez-vous évoquer pour nous votre itinéraire personnel et intellectuel ?

Gary T. MARX

Je suis professeur de sociologie au Massachussets Institute of Technology à Cambridge – U.S.A., depuis 1973. Auparavant, j'ai enseigné à l'Université d'Harvard et à l'Université de Californie à Berkeley. J'ai fait mon PhD⁽¹⁾ à l'Université de Californie à Berkeley où j'ai été particulièrement influencé par les Professeurs Erving GOFFMAN et Seymour Martin LIPSET. Ils m'ont appris à avoir à la fois une vision macro et micro sociologique et j'ai compris l'importance d'une pensée large et globale, historique et comparative, en même temps que la nécessité d'avoir les pieds sur terre et d'observer des faits concrets : être un observateur, un touriste, un visiteur, un enfant curieux en un sens, qui se demande « pourquoi ? » et qui s'interroge constamment sur le monde.

Le professeur LIPSET s'intéressait particulièrement aux conditions sociales nécessaires à l'existence d'une société démocratique. Le professeur GOFFMAN, lui, s'intéressait à la dignité de la personne et à la façon dont les forces sociales affectent la quête personnelle d'une image positive.

Je suis arrivé à Berkeley en 1960 avec une sorte de naïveté, ou du moins je n'étais pas alors très cultivé ou très évolué. J'avais été dans une troupe de scouts financée par le Département de Police de Los Angeles et dans cette période de formation, les policiers étaient pour moi des héros, des grands hommes qui faisaient de « bonnes » choses, et je les admirais beaucoup.

* L'INHESI remercie M. René Levy – chargé de recherche au CNRS, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) – d'avoir bien voulu conduire cet entretien.

A mon arrivée à Berkeley, j'ai milité dans des mouvements pour les droits civiques et dans des mouvements d'étudiants. J'ai alors découvert la police sous un jour très différent. Une grande partie de mon travail a consisté à essayer de réconcilier ces deux images contradictoires du contrôle social. Doit-on voir d'abord dans la police une force luttant pour la justice, le bien et la protection de la société ou doit-on la voir d'abord comme un outil qui pérennise l'inégalité et qui dissimule les comportements illégaux ? C'est cette ambivalence concernant l'étude de ceux qui ont le pouvoir que je trouve si intéressante.

Evidemment, je ne suis pas un anarchiste et je n'aimerais pas être dans la position d'avoir à choisir entre l'anarchie et la répression.

Il est clair que la société a besoin d'un certain degré d'ordre. Mais l'ordre peut si facilement donner lieu à des excès que des mécanismes et une attention constante sont nécessaires pour garantir contre les abus de pouvoir.

Mon contact direct avec ces problèmes de police date des événements qui eurent lieu en 1962. Dans le groupe pour les droits civiques dont je faisais partie, le CORE (*Congress for racial equality*), nous faisions une collecte de fonds et nous travaillions dur pour cela (lavage de voitures, vente de beignets, etc.).

Je me rappelle que j'aurais préféré lire à la bibliothèque, je n'aimais guère ce type d'activité, mais un sentiment de culpabilité et une certaine pression sociale m'y poussaient. Un jeudi soir, nous avons eu une réunion à l'église baptiste noire de Cambridge, et nous attendions la trésorière qui devait nous rendre compte de ce que nous avions gagné. Nous l'avons attendu vainement, elle n'est jamais venue. J'ai appris qu'elle était un agent de la police et qu'elle avait disparu avec l'argent. De plus, elle était noire : il était difficile de la critiquer aussi directement qu'une femme blanche.

Quoi qu'il en soit, cela m'a rendu plus sceptique, d'autant plus que, quelque temps plus tard, parmi les piquets de grève, je vis à nouveau la police ne pas appliquer la loi.

Je me souviens que la première grande manifestation aux Etats-Unis contre la guerre du Vietnam fut la manifestation « anti-Vietnam » de 1965. Ce jour là, il faisait très beau. A l'époque, les manifestations n'étaient pas violentes comme elles le devinrent quelques années plus tard (nous avions même emmené notre petit garçon d'un an et demi). Nous étions des milliers de personnes à Berkeley, ce dimanche-là, et les *Hell's Angels*, un groupe de motards, avaient juré de casser la manifestation. Les Etats-Unis sont constitués d'une série de municipalités. La police de la municipalité de Berkeley isola les Hell's Angels et les maintint à distance. Mais, dès que la manifestation aborda la ville d'Oakland, la police d'Oakland laissa les *Hell's Angels* entrer dans la foule. Il y eut une mêlée et tout le monde a fini par s'asseoir.

Ceci montre d'une part que la police pouvait protéger les droits des citoyens – ce fut le cas à Berkeley – et d'autre part qu'elle pouvait encourager la violation des droits des citoyens – ce fut le cas à Oakland –.

J'ai alors quitté Berkeley pour Harvard. Durant l'été 1966 et également l'année 1967, il y eut d'importants événements : des « émeutes ». Le choix des termes est délicat : s'agissait-il « d'émeutes », de « mouvements de protestation », de « désordres », « d'actes criminels », « d'agitations » ? Quoi qu'il en soit (le mot le plus neutre est sans doute « désordre »), il y eut des « désordres » parmi les noirs, dans un certain nombre de villes américaines. J'ai eu la chance de travailler pour la Commission KERNER, la Commission consultative nationale sur les désordres civils (*National Advisory Commission on Civil Disorders*). Pour un jeune chercheur en sciences sociales, ce fut une expérience passionnante que d'être à Washington, de disposer de nombreux moyens permettant d'élucider ce qui était en train de se passer dans toutes les villes américaines. Nous avons réuni une énorme quantité d'informations, nous avons fait des analyses sur douze villes, et pu ainsi écrire sur ces perturbations et désordres.

Au début, je pensais analyser simplement les faits de façon générale, car j'étais intéressé par les réactions de masse, les mouvements collectifs, les foules. Mais mon attention fut de plus en plus attirée (et je ne pense pas que c'était la simple conséquence de ma formation ou de mon idéologie) par une observation précise. Très souvent, le fait que le désordre devienne ou non important, que les journaux en parlent ou pas n'était pas lié à la présence de variables structurelles ou macro-sociales (par exemple, la différence entre le nombre de chômeurs noirs et le nombre de chômeurs blancs), mais était plutôt lié à « ce que la police faisait » et à l'interaction entre la police et les participants.

A la différence de l'Europe où il y a des « codes », des « ententes », entre la police et les manifestants, les Etats-unis ne connaissaient pas cela, il n'y avait aucun « code ».

Dans de nombreux cas, on a vu des débordements policiers comparables à ceux des émeutiers noirs. J'ai observé cela avec étonnement et j'ai constitué un dossier sur ce sujet de façon empirique. Mon article « civil disorder and the agents of social control » (« Le désordre civil et les agents du contrôle social ») a beaucoup éveillé, par chance, l'attention des groupes de critiques de la police, mais aussi de la police elle-même qui cherchait à apprendre comment réagir de manière plus efficace et non « contre-productive ».

Ce point de vue recoupait également des idées que j'avais acquises auprès de Robert MERTON et Erving GOFFMAN. MERTON parlait en particulier des conséquences involontaires des actions sociales, les « effets pervers ». C'était très important à la lumière de l'hubris que nous avons peut-être de pouvoir intervenir « scientifiquement » dans des situations sociales complexes sans que cela ait un coût et dont, en fait, nous n'avions pas

conscience. Ainsi, le fait que la police censée stopper l'émeute, puisse y contribuer et même y participer elle-même, était une idée étonnante et passionnante.

L'autre perspective, que j'avais acquise auprès de GOFFMAN, vient en partie de Edwin LEMERT qui a travaillé sur les déviances « secondaires ». L'idée est la suivante : certaines déviations ou violations ne sont pas « primaires », mais sont des réponses à la façon dont les autorités ont défini les situations et y répondent. Cette observation, ajoutée au travail de GOFFMAN qui s'est concentré sur la présentation des « apparences », l'utilisation de la duperie, l'effort des individus et des organisations à « se montrer sous le meilleur jour », m'a conduit à regarder derrière les apparences, « sous la couverture » si vous voulez. Peter BERGER a eu une phrase merveilleuse : « La première sagesse de la sociologie, c'est de considérer que les choses ne sont pas ce qu'elles paraissent être ».

René LEVY

Bien que votre intérêt pour ces questions soit né de votre expérience personnelle et militante, il semble que vous n'ayez jamais considéré votre recherche comme une sorte d'extension de ce militantisme. N'avez-vous pas été influencé, par exemple, par les marxistes ou les néo-marxistes qui eurent beaucoup d'influence en Californie quelques années plus tard ?

Gary T. MARX

Non. J'ai été influencé par le marxisme qu'on trouve en sociologie, qui est profond : je crois que les idées fondamentales de la plupart des sociologues sur le pouvoir et la stratification viennent de MARX et de WEBER. D'une certaine manière, MARX et WEBER ne sont pas trop différents. Ma formation initiale, en sociologie, m'a rendu conscient de l'existence d'une stratification sociale : les idées et pratiques dominantes tendent à refléter les intérêts des élites qui ont le plus de pouvoir. En ce qui concerne cette question, c'est la position que j'ai adoptée. Mais elle n'est pas venue du militantisme. À l'époque, j'étais déjà très rebuté par une grande partie de ces activités. Je sentais que cela devenait dérisoire et ne se concentrait pas sur les vrais problèmes. Je me souviens d'un mouvement de protestation pour légaliser la marijuana. Comme la drogue, à mon sens, relevait davantage de la médecine que de la criminalité, cette manifestation, à l'époque, m'a parue absolument dérisoire en comparaison de la guerre, de la pauvreté et du racisme. En même temps, il y avait une escalade dans l'idéologie qui se concentrait sur la violence, les coups d'Etat et les questions qui — mis à part l'aspect éthique — me semblaient vraiment irréalisables. L'histoire a montré que dans un contexte comme celui des Etats-Unis, il n'y a aucune possibilité de réussir de cette façon-là.

J'ai pourtant dirigé un ouvrage qui s'appelait « Muckraking sociology » (la sociologie « fouille merde »). Je crois que mon désir de réaliser ce livre était lié à un effort de réflexion sur la tension, dont vous parliez, entre

« être engagé » et « être un scientifique ». Dans ce livre, j'ai tenté – je ne sais pas si c'est explicite – de poser la question suivante : peut-on agir sur le changement social et en même temps être honnête et un bon scientifique ? Dans ma conclusion, j'ai affirmé qu'on le pouvait, dans un pays tel que les Etats-Unis, parce qu'un scientifique y est libre de choisir l'objet de ses recherches. S'il choisit d'étudier les domaines où la stratification sociale s'exprime dans ses formes les plus affreuses, alors il peut être honnête vis-à-vis de ses informations et, parallèlement, celles-ci peuvent aider à toucher la conscience du public.

J'ai ainsi écrit un essai sur ce concept de « fouille-merde » issu du journalisme du début du XIX^e siècle : ces journalistes décrivaient les conditions de vie terribles dans les abattoirs, les mines, etc. L'idée était que si on réunit, avec la plus grande honnêteté, de bonnes informations en sciences sociales sur la discrimination, le sexism, les conditions de vie des prisonniers, des personnes à bas salaires, et si on présente ces informations à un public plus large, on peut aider à sensibiliser les gens ou à les rendre conscients qu'il existe de réels problèmes. Je crois encore à cela : la recherche a un rôle important à jouer dans les problèmes sociaux. Je ne sais si j'ai sublimé mon souci de changement social dans la recherche, mais puisqu'il faut une division du travail, il y a certainement un rôle à jouer comme scientifique et comme honnête intermédiaire.

Je crois avoir conduit une grande partie de mes recherches dans cette perspective.

Je commence mon livre par une citation d'un poète français, Paul VALÉRY : « En vérité, il n'y a pas de théorie qui ne soit un fragment d'autobiographie ». On doit être honnête, une grande partie du travail que l'on produit est liée à des expériences personnelles.

J'ai écrit un essai qui n'a pas eu beaucoup d'écho, mais était très important pour moi, *Majority involvement with minority movements* (l'engagement de la majorité dans des mouvements minoritaires), à la suite de l'expérience faite dans les années soixante par beaucoup de blancs, libéraux et militants, qui ont été plus ou moins refoulés des mouvements sur les droits civiques parce que « les blancs ne pouvaient pas comprendre les noirs, et les blancs exploitaient les noirs, etc. ». J'ai fait des recherches concernant les relations entre abolitionnistes blancs et noirs, durant la Guerre de Sécession, et aussi sur les relations entre les Indiens des castes élevées et les Intouchables au sein du mouvement luttant pour mettre fin à l'intouchabilité en Inde. J'ai vu exactement les mêmes thèmes apparaître. Les mêmes discours qu'on nous tenait, en tant que blancs, étaient tenus sur les castes élevées indiennes essayant d'éliminer l'Intouchabilité, et sur les blancs dans les mouvements abolitionnistes. Il était très intéressant de découvrir que, historiquement, le même type de conflits réapparaissait.

En d'autres termes, je ne me représente pas l'activité scientifique ou la science comme de la neige vierge. La science fait profondément partie de

la société dans laquelle elle s'incarne : les questions qui se posent concernant la définition des problèmes, les méthodes, les concepts, les théories les plus pertinentes, sont liées aux conditions sociales, bien que celles-ci ne les déterminent pas totalement. Par exemple, nous avons, aux Etats-Unis, beaucoup plus d'études sur la criminalité que sur la police, même si, bien sûr, nous avons des études sur la police. Nous avons beaucoup plus d'études sur les malades mentaux que sur les psychiatres ou les psychologues. Nous avons, surtout, plus d'études sur les pauvres que sur tout autre sujet, et très peu sur les riches ou sur les élites. Je ne pense pas que cela soit accidentel, c'est un phénomène qui relève de la sociologie de la connaissance.

Je pense qu'il y a des différences considérables entre les sciences sociales et les sciences naturelles. Mais, pour moi, et j'insiste auprès de mes étudiants là-dessus, la science n'est pas un objet, c'est une démarche qui implique de l'empirisme et un effort d'objectivité et d'opérationnalité en ce sens qu'on décrit ses méthodes pour que les autres puissent, à leur tour, les utiliser et voir s'ils obtiennent les mêmes résultats. Je pense que ceci est très important. L'élément non-scientifique apparaît le plus clairement dans le choix de l'objet d'étude : la science ne peut délimiter les sujets et les problèmes susceptibles d'être étudiés.

Je pense que c'est un défi. Si le travail n'est pas animé par des valeurs et par le désir de toucher un public plus vaste, alors le danger est de tomber dans le solipsisme, dans une fermeture hermétique sur soi-même, de tourner en rond, de s'épuiser ou de s'ennuyer assez vite.

En ce qui me concerne, j'ai pu maintenir ma passion pour la recherche parce que mes recherches sont liées à mon intérêt pour des questions plus profondes sur l'humanité.

René LEVY

Mais venons-en aux pratiques « masquées » et peut-être plus généralement, à la police. Pourriez-vous expliquer comment vous définissez les pratiques « masquées » (*under cover*), pour les lecteurs qui ne connaissent pas votre ouvrage ?

Gary T. MARX

Je propose une définition large : il y a pratique « masquée » chaque fois que l'identité policière de l'acteur est déguisée. Ce pourrait être n'importe quoi : une personne habillée comme un clochard, un mendiant contre un mur en train d'observer. Cela va de la police dans des voitures banalisées à des policiers prétendant être des vendeurs ou des acheteurs de drogue : aux Etats-Unis, des femmes agents de police se font passer pour des prostituées et arrêtent les hommes qui ont accepté leur offre, inversement, des policiers prétendant chercher des prostituées, arrêtent celles qui répondent à leurs sollicitations...

C'est généralement une police de l'ombre, une police cachée. C'est lorsque l'identité de la personne n'est pas clairement affichée et que l'autre croit qu'il s'agit d'une personne comme tout le monde.

René LEVY

De ce point de vue, la police en civil est déjà de la police occulte ?

Gary T. MARX

Oui, c'est exact. Mais c'est aussi lié au type d'action qu'ils entreprennent. Je m'intéresse moins au fait que le policier porte des vêtements civils, qu'au policier prétendant ne pas l'être, et entrant en contact, de manières diverses, avec les citoyens. Quelques exemples : un policier qui simule l'état d'ébriété, se vautre sur le sol et laisse voir un portefeuille plein d'argent, dans le but d'être agressé ; le policier infiltrant une bande de cambrioleurs et les accompagnant lors du cambriolage d'une bijouterie ; ou encore le policier infiltré cherchant à obtenir des renseignements. Dans le Connecticut, il y a eu un incendie. La police avait un suspect d'origine latino-américaine. Pour obtenir des informations, un policier de même origine est allé dans le bar où se trouvait ce suspect, lia connaissance avec lui et essaya de le faire parler de l'incendie...

Dans mon livre, j'ai relevé un grand nombre de types d'infiltrations. Il y a pas une forme unique d'infiltration, c'est pourquoi, c'est compliqué d'un point de vue éthique : certaines formes sont acceptables, d'autres ne le sont pas.

René LEVY

Donc, la première étape est le vêtement civil. Mais votre définition implique aussi une part de tromperie vis-à-vis du public ?

Gary T. MARX

Oui, on part de l'hypothèse que le public ne s'en apercevra pas. Vous voyez certainement, par exemple, en Europe, la police dans les matchs de football. Il y a maintenant des policiers dans la foule, dans les gradins. Ils sont vêtus comme les autres jeunes spectateurs, mais ne sont pas là pour apprécier le match mais pour les surveiller. C'est, bien sûr, très différent d'un policier qui, pendant le week-end, porte des vêtements civils et va voir un match.

René LEVY

En d'autres termes, cela n'implique pas forcément une illégalité policière ?

Gary T. MARX

Non, pas du tout. C'est une sorte d'observation cachée. Cela peut être très

passif ; il y a certainement une distinction importante, d'un point de vue légal et éthique, entre être simplement une mouche sur un mur ou le chef qui touille la soupe.

René LEVY

Dans le cas de la France, par exemple, nous avons une police politique officielle dont les membres sont communément appelés à se rendre aux réunions politiques et à parler avec les politiciens. Ils sont généralement connus comme des agents des « Renseignements généraux ». Certains partis politiques peuvent même se plaindre de n'avoir pas été suffisamment surveillés, parce que cela prouve qu'ils ne sont pas importants. Dans ce cas, vous ne parleriez pas de police « masquée », puisque chacun sait à quoi s'en tenir ?

Gary T. MARX

En effet, je n'appellerais pas cela police « masquée ». Cela peut néanmoins avoir le même effet d'inhibition sur la communication entre les gens.

D'une part, il y a le désir de notoriété et d'importance que satisfait le fait d'être surveillé mais d'autre part, on tend à considérer que dans une société démocratique, si les citoyens sont vraiment indépendants et libres de s'exprimer, ils doivent sentir que leurs actions ne sont pas enregistrées.

Le lien entre police politique et police « masquée », à un niveau plus abstrait, est clair : elles peuvent toutes les deux inhiber la communication nécessaire à une société démocratique. Nous avons assisté à cette situation aux Etats-Unis, mais cela a été considérablement réduit après le scandale du Watergate et après le sérieux affaiblissement, pour ne pas dire la disparition, des mouvements de protestation aux Etats-Unis.

Quelques très bonnes commissions d'enquête ont travaillé sur les comportements scandaleux de la police politique. Des réformes profondes et des changements de personnel s'en sont suivis. Cela n'a cependant pas toujours été une réussite car nous avons eu récemment un énorme scandale avec le Comité de solidarité avec le Salvador.

Un des problèmes gênants pour moi, dans ce livre, fut que je soulignais avec optimisme que les abus, dans la police politique, relevaient du passé, aux Etats-Unis, en raison des changements évidents que j'avais pu noter. C'est alors que le scandale du Comité de solidarité avec le Salvador est apparu. Je pense néanmoins qu'il montre vraiment la sagesse de l'*American civil liberties union* (ACLU – Union américaine des libertés civiques) dont le leitmotiv est je crois : « il n'y a pas de victoire permanente ». Gagner et s'arrêter tout simplement après la victoire n'est pas possible : il faut continuer à exercer une vigilance perpétuelle.

Dans le cas de ce Comité, les agents fédéraux, le chef du FBI, se sont excusés et ont déclaré qu'il s'agissait d'une erreur. Je crois que quelques personnes, à l'intérieur du FBI, ont été sanctionnées.

René LEVY

Je propose que nous abordions peut-être la description du phénomène de la police « masquée ». Comment le percevez-vous, et dans un second temps, comment le théorisez-vous, l'analysez-vous ? Que pouvez-vous dire sur son évolution aux Etats-Unis et quels sont les changements intervenus par rapport au passé ?

Gary T. MARX

Aux Etats-Unis, le phénomène est devenu beaucoup plus complexe. Autrefois, ces méthodes étaient utilisées seulement par la police locale à l'encontre des délinquants marginaux ou de statut social médiocre : les utilisateurs de drogue, les prostituées, les joueurs et les trafiquants d'alcool.

La réforme la plus importante au niveau du FBI, fut de commencer à utiliser cette tactique contre des personnes de statut social élevé et plus seulement contre des personnes de bas statut. Ce fut un grand changement. Exemple ironique, peut-être, d'une situation dans laquelle le FBI, dont, j'imagine, la majorité des membres ne sont ni socialistes militants, ni libéraux..., prit au sérieux le conseil de la gauche : « il est injuste de votre part de prêter attention aux seuls délits des gens de statuts inférieurs, vous devriez aussi faire attention aux délits des banquiers, des gouverneurs, des juges, des officiers de police et des membres du Congrès ». Le FBI approuva et commença à agir en conséquence. Désormais, la plus grande part de leur travail ne porte plus sur des délits mineurs dans les lieux publics.

René LEVY

Un « effet pervers » de l'activisme politique ?

Gary T. MARX

Peut-être. En tout cas, ce n'était pas la seule nouveauté puisqu'on a également délaissé la cible traditionnelle des affaires de mœurs. Bien que toujours assez rare, on relève quelques cas dans lesquels le crime organisé a été finalement infiltré par des membres du FBI. Cela n'était jamais arrivé auparavant, car considéré comme impossible. Quelques personnes très courageuses, dans des circonstances sociales favorables, l'on réussit. Une personne en particulier, Joe PISTONE, a passé cinq ans très proche d'une « famille » du crime organisé.

De nouvelles cibles se sont donc dégagées. Il est intéressant de noter que ces procédés ont été adoptés par d'autres administrations. Ce n'est donc

plus seulement le FBI, mais aussi le bureau des alcools, du tabac et des armes à feu, les services fiscaux, le service de l'immigration qui y ont recours.

Ces pratiques sont également utilisées pour tenter de retrouver des fuyards. Des centaines de milliers de gens, qui ont eu affaire à la justice ont purement et simplement disparu. Dans des cas de ce genre, les « US marshalls »⁽²⁾ firent des choses étonnantes : par exemple, ils prirent une liste de personnes recherchées et ils leur envoyèrent un courrier leur offrant un voyage gratuit et un prix en argent. Certaines personnes réapparurent alors et furent arrêtées. En Californie, plusieurs milliers de fuyards furent arrêtés par la méthode suivante : on leur envoya une note à leur dernière adresse les informant qu'ils pouvaient réclamer une somme importante d'une société fictive. A Denver également, leurre fut un billet gratuit pour un match de championnat de football, etc. Cette méthode est également utilisée par des organismes dont la mission centrale n'est pas répressive. Ainsi, « Smokey the Bear » lui-même, l'ours qui symbolise la protection de la forêt, se lance dans des pratiques « masquées » : les Etats-Unis dépensent des millions de dollars et ont 500 agents spéciaux engagés dans la lutte contre la culture de la marijuana dans les forêts nationales.

On a également assisté à des changements de méthodes. Autrefois, en matière de stupéfiants, par exemple, la police aurait simplement cherché à acheter de la drogue. Maintenant, elle utilise une tactique beaucoup plus contestable : elle « vend » des narcotiques et arrête les personnes qui l'achètent. C'est la stratégie de la vente piégée (« sell-bust »).

Il existe des opérations anti-recel dans lesquelles les policiers se déguisent en recéleurs, achètent des objets et montent une fausse officine. Elle peut également procéder à une infiltration d'indicateurs involontaires, de personnes qui sont pris dans l'opération mais ne le réalisent pas. Ils sont dupés. C'est une manipulation réellement troublante.

A cela, s'ajoutent de nouveaux objectifs qui méritent certaines interrogations. Certains policiers enquêtent non pour savoir si quelqu'un contre-vient effectivement à la loi, mais s'il peut être incité à la violer. Le danger peut même devenir bureaucratique : quand une grande enquête est mise sur pied avec beaucoup de moyens, les agents peuvent se sentir contraints d'obtenir un résultat. A ce sujet, une de mes citations favorites, est celle d'un inspecteur qui disait : « si vous laissez votre appât assez longtemps, vous devez attraper quelque chose !... D'une façon ou d'une autre, nous avons obtenu notre friture ».

En ce qui me concerne, je ferais une distinction entre :

- l'opération de renseignement où le but est essentiellement d'utiliser des tactiques masquées pour réunir des informations sur un crime qui a eu lieu ou qui est en projet, et, dans ce cas, l'agent est simplement une « éponge à information ». L'indicateur n'est pas engagé de façon active, il cherche simplement à écouter ;

- l'opération préventive : certains affirment que si vous attendez qu'un crime se produise, c'est comme fermer la porte quand le cheval est parti. L'idée est d'empêcher le crime de se commettre. Mais évidemment, dans la tradition juridique occidentale, en tout cas anglo-américaine — et, je suppose, française aussi —, il faut de fortes présomptions avant de pouvoir intervenir. Dans une opération de prévention, rien ne s'est encore passé. Il y a donc une réelle tension entre une sorte de suspicion justifiée, ou une cause probable, et le fait d'arrêter quelque chose en train de se produire ;
- l'opération incitative où l'objectif n'est pas de prévenir l'acte criminel ou de réunir des informations, mais d'observer si le crime va effectivement se produire. Ce type d'opérations s'accorde avec la représentation que la population a de l'infiltration et de la police qui fait des choses illégales et tend des pièges ».

Je discerne deux catégories : l'une quand l'agent est une victime, l'autre quand l'agent est co-conspirateur. En cas de victimisation, les problèmes sont en général moins graves. Par exemple, s'il y a eu une série d'agressions d'infirmières quittant l'hôpital tard dans la nuit, une femme policière s'habillera en infirmière et d'autres agents seront placés en observation pour voir si l'assaillant apparaît. Elle est essentiellement un appât. Si ce cas est simple, d'autres sont vraiment incroyables. Ainsi des agents du FBI ont géré une maison close, non pour lutter contre la prostitution, dans ce cas précis, mais parce qu'il y avait eu des rapports selon lesquels des maisons closes étaient racketées par des organisations criminelles. Dans une autre affaire, ils ont géré une société de collecte d'ordures pour savoir s'ils seraient victimes d'extorsions. Ce type de suppositions les ont également amené à se promener avec des sortes de paquets, dans une voiture non fermée, dans un quartier à taux de criminalité élevé, pour voir si quelqu'un volerait ces paquets.

Je fais des distinctions entre ces différents scénarios. Le point important est qu'il n'y a pas de réponse facile. Quand j'ai réfléchi et classifié tout cela, j'ai identifié dix questions et problèmes différents :

- Quelles sont les raisons initiales de l'opération ?
- Comment son objectif a-t-il été déterminé ?
- Qui fait le choix de la cible ?
- Quel est le degré de proximité de l'opération clandestine avec la réalité ?
- A-t-elle lieu dans un environnement criminel « naturel » ou « artificiel » ?
- Est-il évident que la personne a réellement l'intention de commettre un crime ?

A ce propos, par exemple, dans le cas du policier qui se conduit comme un ivrogne avec son portefeuille visible, il peut arriver que quelques personnes s'arrêtent pour l'aider, mais aussitôt qu'elles touchent le

portefeuille, d'autres policiers interviennent pour les arrêter... La question de l'intention renvoie à celle de l'autonomie du sujet : si quelqu'un a de la drogue et la vend à un agent de police, l'intention apparaît assez clairement. Mais si un agent de police s'approche d'un jeune, impressionnable, avec de la drogue, l'intention de ce jeune peut être moins claire.

- La police a-t-elle ou non le choix de prévenir l'infraction visée, de la favoriser ou d'en favoriser une autre ?
- Il faut différencier les opérations effectuées par un policier responsable, un citoyen qui l'informe ou un indicateur involontaire.
- Des questions se posent selon le type d'infiltrations : légère ou profonde. S'agit-il de jouer un rôle temporaire, qui permet à l'intéressé de rentrer chez lui tous les soirs, ou s'agit-il d'une totale immersion ayant évidemment des implications psychologiques plus profondes ?
- Il faut enfin s'interroger sur l'utilisation des résultats. Ont-ils été obtenus comme ils devaient l'être, que ce soit pour être utilisés dans un procès, pour collecter des informations, satisfaire une curiosité ou pour « faire pression » sur quelqu'un.

Après cette classification, celle de tout chercheur sérieux en sciences sociales, trois questions devraient être posées de façon critique, en liaison avec toute politique publique ou, peut-être, plus généralement, toute politique, quelle qu'elle soit.

La première question est d'ordre juridique : « Est-ce légal ou illégal ? ». Cette tradition de la légalité est très forte en Allemagne et en France. Pour beaucoup de personnes, aux Etats-Unis, la réponse aux pratiques clandestines est : « Mais, n'est-ce pas légal ? ». Et, en général, ça l'est. Aux Etats-Unis, nous n'avons pas de système comparable au vôtre, qui consiste à poursuivre obligatoirement les contrevenants. Si un policier commet un délit pour arrêter une personne, elle-même auteur d'un délit, le policier devrait en principe être arrêté. Aux Etats-Unis, nous n'avons pas de loi semblable.

La deuxième question est pragmatique : « Cela fonctionne-t-il ou pas ? ». Il est important de s'interroger sur ce fait. Mais l'efficacité et l'utilité ne devraient pas être les seules valeurs de référence en matière de politique publique.

Une troisième question – que j'ai trouvée remarquablement absente du travail de beaucoup de chercheurs en sciences sociales, peut-être en raison de leur timidité ou de leur spécialisation – est plus large : « Est-ce bien sur le plan éthique, ou pas ? Même si cela fonctionne et si c'est légal, est-ce bon ou mauvais ? ».

Cette dernière question m'a posé beaucoup de difficultés. J'ai ajouté un chapitre à mon livre, que j'ai intitulé « De la complexité de la vertu ». Ce chapitre traite des arguments « pour » ou « contre » et conclut explicitement – ou du moins prend pour acquis – que tout Etat utilisera ces

méthodes. La question devient alors : « Comment cela doit-il être évalué et quels critères devons-nous utiliser pour les juger ? ».

En écoutant, en ethnographe, les discussions sur l'infiltration, j'ai pris note de ce que les gens disaient, et j'ai pu déterminer les principes éthiques qu'ils exprimaient à travers leurs opinions. J'ai identifié onze principes dans les débats en faveur des activités d'infiltration et dix principes contre ces activités. J'ai discuté ces arguments et me suis demandé s'il y avait un moyen de résoudre ces contradictions. J'indique qu'il est possible de réconcilier beaucoup d'entre elles. Et pour répondre à la question de savoir si les pratiques masquées sont morales, je peux raconter l'histoire d'un vieux chef de gare. Un jeune couple vient pour prendre le train, pour la première fois. Ils lui demandent : « Le train sera-t-il à l'heure ? ». Le vieux chef de gare attend un long moment et finalement lève les yeux et dit : « Eh bien... ça dépend ». Le jeune couple demande alors : « Cela dépend de quoi ? ». Le vieux chef de gare attend encore plus longtemps, regarde les rails d'un côté et de l'autre, et dit : « Ca dépend aussi... ».

Je pense qu'il en va de même des pratiques « masquées » : leur moralité dépend de... différentes choses.

J'ai posé une série de questions qui devraient nous aider à savoir de quoi « cela dépend ». Ces questions impliquent, notamment les aspects suivants :

- la gravité des infractions visées ;
- la possibilité de recourir ou non à des méthodes ouvertes ;
- la caractère démocratique de la décision autorisant l'usage des méthodes clandestines ;
- l'esprit et la lettre de la loi ;
- la finalité judiciaire de l'opération ;
- la précision des incriminations visées ;
- le fait que la commission de l'infraction est indépendante des méthodes policières ;
- la qualité des présomptions pendant l'opération ;
- le caractère préventif de l'opération.

Mon argument est que plus les réponses à ces questions seront nombreuses et fortes, plus cette stratégie de l'infiltration sera moralement justifiable.

En ce qui concerne des opérations particulières, et bien que l'on puisse conclure que l'infiltration, en général, soit « morale », on peut estimer qu'un usage tactique précis n'a pas été moral. Dans ces cas-là, je me pose les questions suivantes : quelle est la part d'autonomie de la cible ? Quel est le degré de tromperie ? Dans quelle mesure le gouvernement ne donne-t-il pas à cette occasion le mauvais exemple ?

Quel est le préjudice vis-à-vis de la vie privée et de la liberté d'expression ? Jusqu'où s'étendent les préjuges connexes, c'est-à-dire la capacité d'exploitation, de corruption, de parjure, d'abus ? Peuvent-ils être contrôlés ? Jusqu'à quel point le processus de sélection de l'objectif est-il équitable ? Quel est le degré de proximité des situations d'infiltration avec le monde réel ? Quelle est la solidité des charges réunies ? et l'opération est-elle effectuée par des agents officiels ou par des indicateurs ?

Ma réflexion se porte alors sur l'aspect « efficacité » : « Est-ce que ça fonctionne ? ». Saint-Paul a une intéressante citation : « Tout est permis ; mais tout n'est pas profitable »⁽³⁾. Qu'une chose soit permise ne signifie pas pour autant qu'elle convienne. J'ai étudié un certain nombre de travaux d'évaluation aux Etats-Unis sur ce sujet, relatifs à deux méthodes : la tactique de l'appât (l'histoire de l'ivrogne et de son portefeuille) et la tactique du faux receleur (la police montant une fausse officine de recel). Il m'est apparu difficile de faire des comparaisons parce que les études étaient différentes, mais les résultats de recherche suggèrent que ces deux méthodes ont conduit à de nombreuses arrestations, à de nombreuses restitutions d'objets volés et à une très forte proportion de condamnations.

La question de savoir qui est arrêté, personnes innocentes, auteurs de tentatives ou criminels endurcis, est plus difficile à déterminer, mais la majorité des personnes arrêtées dans ces affaires n'est pas inconnue de la justice pénale. Les données n'indiquent pas d'influence dissuasive de ces tactiques, contrairement aux affirmations de leurs défenseurs. Quelques études montrent même le contraire, ce qui justifie mon intérêt pour les conséquences inattendues.

Une des choses qu'un chercheur en sciences sociales peut apporter est son attention aux conséquences inattendues. Il est important de « tourner les choses dans tous les sens », d'écouter les gens. On peut dire : « N'est-ce pas exactement le contraire de ce que les gens, en fait, disent ? ». Une question est importante dans mon travail sur les pratiques masquées : ces pratiques peuvent-elles avoir des effets inverses de ceux escomptés ? Par exemple, l'effort pour contrôler la criminalité peut-il se tourner en élément créateur de criminalité ?

Sur le plan théorique, mais avec des exemples empiriques sélectionnés, j'ai relevé neuf façons dont le contrôle social, par les pratiques masquées, peut amplifier la criminalité. Elles peuvent :

- susciter un marché pour l'achat ou la vente de biens illégaux, et produire un capital pour d'autres activités illégales ;
- inspirer l'idée et les motifs d'une infraction ;
- susciter la coercition, l'intimidation, la ruse, la persuasion envers une personne qui ne serait pas, autrement, prédisposée à la délinquance ;
- tenter une personne qui, en d'autres circonstances, ne serait pas tentée ;

- fournir les moyens ou l'élément manquants nécessaires à la commission d'un délit ;
- fournir l'occasion de monter des affaires pénales de toute pièce contre une personne ;
- offrir une couverture aux infractions commises par l'agent clandestin lui-même ;
- exposer les agents à des représailles ;
- susciter un certain nombre de délits chez ceux qui ne sont pas visés par l'opération.

René LEVY

J'ai le sentiment que, dans le cours de cette recherche, vous avez évolué sur la question des pratiques policières masquées. Vous avez commencé cette recherche dans une position d'indignation morale (je pense à vos précédents articles) et finalement, vous êtes devenu beaucoup plus pragmatique, admettant que, dans certains cas, ces méthodes peuvent être utiles ou justes et qu'il n'y a pas d'autres moyens de combattre certaines formes de délits ?

Gary T. MARX

C'est vrai. D'un côté, je me sens bien parce que je pense être honnête : j'ai longuement réfléchi et compulsé beaucoup d'informations, j'ai évolué. D'un autre côté, j'ai passé beaucoup de temps avec les agents d'infiltration, appris à les connaître (j'ai pris des « pots » avec beaucoup d'entre eux !), je les ai écoutés, et je crains, comme beaucoup de chercheurs en sciences sociales sur ces sujets devraient le faire, de « m'indigéniser », de perdre la distance nécessaire. Mais il y a assez de remarques critiques dans ce livre pour indiquer qu'il ne s'agit pas d'une sorte de document en faveur d'une « police secrète ». J'ai peur que certaines personnes ne lisent que cela dans ce livre. Mon indignation morale, avant de commencer cette étude, était relative à l'utilisation de ces méthodes envers des cibles qui m'étaient familières : les étudiants, les militants pour les droits civiques, les militants contre la guerre, étaient, en général, non-violents, et très conservateurs en ce sens qu'ils avaient pris les valeurs américaines au sérieux et disaient : « Cette société ne fonctionne pas de la manière que vous nous avez dite... ». Mais, aux Etats-Unis, depuis le milieu des années 1970, il y a eu un changement, et la plupart des activités masquées visaient des violations qui, de l'avis de la majorité, étaient des questions graves, trop négligées et requérant plus d'attention. En tant que criminologue épisodique, je pensais qu'il était important de prêter attention à la criminalité des « cols blancs » et à la corruption située au niveau gouvernemental. Il est peut-être difficile pour des Européens d'imaginer un gouvernement enquêtant sur lui-même. Or ici, c'est le FBI qui offre des tentations à des membres du Congrès. A New-York, certains juges de haut rang sont mêlés à des enquêtes du FBI. Certes, cela peut créer une

société où tout le monde devient paranoïaque, mais il n'est pas douteux que ce changement ait des effets positifs.

Je ne suis pas un défenseur de cette méthode. Je ne fais pas de lobbying pour qu'on l'utilise davantage. Je pense simplement que, dans certaines conditions, il peut être approprié d'utiliser cette tactique : j'espère que les hypothèses de travail que j'indique seront confirmées, et que les questions morales que je soulève trouveront une réponse positive. La question ne porte pas sur l'utilisation en soi : faut-il ou non l'utiliser, mais plutôt : quand est-elle utilisée ? Comment est-elle utilisée ? Quelles sont les organismes qui l'utilisent ? Quelles précautions sont mises en place ? Quel est l'importance du contrôle extérieur ?

En ce sens, je suis probablement devenu plus pragmatique.

Il y a aussi des paradoxes étonnantes que je ne sais pas très bien comment aborder. Je ne pense pas être, particulièrement, un sociologue de l'école fonctionnaliste, mais l'une des idées importantes de Robert MERTON, celle de l'alternative fonctionnelle m'intéresse. Si on empêche un système d'atteindre un objectif d'une certaine façon, il est possible qu'il recherche une autre solution pour l'atteindre. Ainsi, je me demande si les Etats-Unis ne font pas un si grand usage de ces méthodes en raison même de leur forte tradition en matière de droits civiques. Aux Etats-Unis, il est plus difficile pour la police de réunir des informations que dans la plupart des autres pays. Il y a des contraintes importantes, telles que la présence d'un avocat lorsqu'une personne arrêtée est questionnée, l'interdiction de la coercition et du mensonge à l'égard du suspect dès lors que la procédure judiciaire formelle est activée.

Il y a des restrictions sur les écoutes téléphoniques, sur les fouilles et les saisies, qui se sont renforcées au cours du XX^e siècle. En même temps, de fortes pressions sont exercées sur la police pour qu'elle gère les graves problèmes de la criminalité. Les policiers en sont arrivés à penser que s'ils ne peuvent pas utiliser tel ou tel instrument, alors il faut se débrouiller pour en trouver d'autres. La loi américaine n'intervient presque pas dans la régulation du comportement de la police avant qu'une arrestation ait réellement lieu. La police peut mentir et inciter fortement les gens à violer la loi. Quand les personnes sont arrêtées, tous nos contrôles entrent alors en jeu. Je comparerais cela à une rivière : quand on en détourne le cours à un endroit, elle va à un autre endroit. J'aime cette métaphore hydraulique.

René LEVY

C'est donc un exemple où, d'une certaine façon, des régulations légales amplifient les déviances de la police ?

Gary T. MARX

La déviance policière est une autre question, liée à la formation et au contrôle. Mais ici, les règles légales créent certainement les occasions, la

possibilité de nouvelles formes de violation. Là encore, il y a des choix difficiles à faire.

En Angleterre, la police peut vous arrêter et vous fouiller à volonté ; elle peut regarder dans votre sac. Cela ne pourrait jamais arriver aux Etats-Unis. En France, je ne sais pas. J'imagine que les procédures de fouilles sont moins restreintes qu'aux Etats-Unis.

Il y a un autre point significatif. Je ne suis pas un « déterministe technologique », mais la technologie a rendu plus facile l'utilisation de nouvelles tactiques d'infiltration. Les enquêtes auprès des juges ou des personnalités du gouvernement n'auraient pas réussi sans son aide. Vous auriez eu un indicateur dont l'origine aurait été connue du public, avec un statut contestable au tribunal, témoignant qu'un juge s'est conduit de telle façon ou qu'un membre du Congrès a agi de telle autre : le jury, les médias et le public en général, ne l'auraient pas cru. Mais c'est différent lorsqu'on a un film vidéo à l'appui.

La technologie miniaturisée, les piles qui durent plus longtemps et les caméras vidéo qui fonctionnent avec des objectifs pas plus gros qu'une tête d'épingle, ont rendu la recherche et la collecte d'information beaucoup plus faciles.

René LEVY

Cela nous amène au problème du contrôle. Pensez-vous que ces pratiques peuvent et/ou doivent être contrôlées ?

Gary T. MARX

Je pense qu'elles peuvent et qu'elles doivent être contrôlées. Elles ne pourront jamais être contrôlées parfaitement, il y aura bien sûr toujours des erreurs. Mon étude sur le FBI m'a convaincu que, même si on rencontre des problèmes, ils peuvent être gérés à un niveau acceptable. Quand il y a des problèmes, il est important de mener une enquête solide, de réparer le dommage causé aux personnes.

Je suis moins optimiste en ce qui concerne les polices locales. Il y a différents moyens de contrôle, comme exiger un mandat : si la police s'apprête à écouter clandestinement des conversations, elle doit s'adresser à un juge et obtenir une autorisation pour employer des moyens techniques. Mais dans le cas d'une méthode masquée, cette autorisation n'est pas obligatoire actuellement aux Etats-Unis.

Il est important d'avoir des lignes directrices et des règles de conduite, il est également important de sélectionner les gens très attentivement. Il ne peut être question d'engager quelqu'un qui se prendrait pour « Rambo ». Il faut des gens mûrs, aptes à penser et à réagir vite, solides, pragmatiques, moraux sans être rigides, capables de s'adapter.

Par ailleurs, je pense qu'il doit y avoir des limites quant au nombre de fois où une personne peut jouer un rôle d'infiltration. Après plusieurs mois de

mission continue, une personne ne devrait plus être autorisée à recommencer avant plusieurs années. En effet, une des choses dont nous n'avons pas encore parlé, et qui est très surprenante, ce sont les conséquences inattendues du travail d'infiltration : vivre dans le mensonge peut produire des effets sur un policier ou sur sa famille, sur son image de soi. Il y a quelques cas particulièrement tragiques de personnes qui n'ont pas pu abandonner leur rôle d'infiltration. Je pense que le contrôle à ce niveau, doit être important. Il faudrait établir une sorte de communication quotidienne avec les personnes chargées de ces missions.

Il y a toujours un conflit entre le contrôle externe et le contrôle interne : beaucoup de chercheurs en sciences sociales, pour des raisons qui tiennent davantage à l'idéologie qu'à l'analyse, sont exclusivement favorables au contrôle externe. Mais comme sociologue, beaucoup de résultats de recherche me donnent à penser que les contrôles internes sont plus productifs parce qu'ils sont effectués par des personnes qui sont « dans l'arène » quotidiennement. Ils comprennent les nuances et la richesse de ce qui est en train de se passer. Le contrôle bureaucratique me paraît aussi très important ; tout comme le contrôle parlementaire.

On peut penser que, la question du contrôle mise à part, un changement dans la façon d'approcher les problèmes peut conduire à une moindre utilisation de ces pratiques « masquées ». En Europe, les infiltrations seraient beaucoup moins nombreuses si le problème de la drogue était redéfini non comme un problème pénal mais comme un problème médical, si on repensait la définition légale des infractions, si on travaillait davantage dans une optique de prévention et si on diversifiait les systèmes et les formes d'enregistrement.

Si on diminuait les contraintes imposées lors des enquêtes ouvertes, on aurait peut-être moins d'enquêtes réalisées au moyen de méthodes clandestines. S'il y avait davantage de numéros d'appel d'urgence par lesquels les citoyens étaient encouragés à faire leurs déclarations, la police aurait sans doute moins recours à ces types de méthodes.

Je conclus sur une note quelque peu pessimiste, en rappelant qu'il y a beaucoup de compromis et que la vie est une sorte de jeu d'équilibre. Le travail d'infiltration implique des risques et des compromis inévitables. Le thème majeur de mon livre est ce paradoxe des méthodes « masquées » qui font le bien en faisant le mal, utilisant le mensonge, la tromperie, la ruse.

On voit des policiers agir comme des criminels, et des indicateurs criminels agir comme la police. On cherche à réduire la criminalité en l'augmentant parfois. Et on impose des restrictions à la coercition policière au risque de passer à un usage accru de la ruse policière.

Dans mon livre, j'indique un certain nombre de difficultés liées à ces contradictions. Beaucoup de paradoxes restent vraiment sans réponse, je vais simplement en mentionner quelques-uns :

- nous avons un principe qui est celui de l'application égalitaire de la loi : différentes catégories de délits graves devraient avoir une probabilité analogue d'être poursuivis ; mais cet objectif peut être contredit par le fait qu'une enquête ne peut être déclenchée sans de sérieux indices préalables ;
- nous souhaitons un haut niveau de contrôle ; mais plus ce niveau est élevé, plus pauvre est généralement la qualité de l'information disponible, et plus les décisions sont lentes ;
- nous voudrions que les agents d'infiltration soient proches du « milieu » pour le comprendre ; mais plus l'agent est proche du milieu, plus il (ou elle) peut avoir des difficultés à garder ses distances, plus il (ou elle) peut être converti (e) facilement ;
- nous avons besoin de scénarios et couvertures sophistiqués pour avoir accès aux suspects ; mais plus les histoires sont complexes, plus les erreurs de parcours sont probables ;
- les traits de personnalité qui favorisent le succès des méthodes occultes, la capacité de mentir et de bien jouer un rôle, sont les mêmes que ceux qui risquent d'amener un changement négatif de la personnalité à la suite de l'opération ;
- plus une opération est longue, plus elle peut faire de dégâts c'est-à-dire provoquer ou faciliter les agissements délictueux plutôt que les prévenir ; mais d'un autre côté, meilleures sont les preuves et plus sérieuses sont les charges invoquées ;
- d'autre part, si on aboutit à une arrestation, il faut habituellement révéler l'identité des agents et les tactiques utilisées. C'est un dilemme courant en matière d'espionnage : vaut-il mieux utiliser l'information obtenue ou maintenir l'adversaire dans l'ignorance qu'on la détient ?
- Le dernier paradoxe est sans doute l'un des plus fascinants. En principe, l'avantage majeur de l'action clandestine, qui cherche à anticiper des infractions, est de donner davantage de temps de préparation et de délibération à la police, (à la différence de la situation de flagrant délit ou de course-poursuite). Mais une action rationnelle implique que l'on ait des informations adéquates. Dans ce travail, les actions anticipées ne sont pas nécessairement planifiées. Certaines enquêtes ressemblent beaucoup plus à des tragédies grecques qu'à des scénarios de jeux stratégiques.

Pour conclure, je dirais que ces opérations sont, au pire, tellement troublantes, et, au mieux, tellement chargées de dilemmes moraux sur le plan opérationnel, qu'elles doivent être pratiquées avec une extrême prudence et seulement après avoir étudié tous les moyens alternatifs et même le prix d'une éventuelle inaction.

Une dernière question se pose enfin : le développement de ces méthodes traduit-il une mutation de la nature du contrôle social, dans notre complexe société urbaine de masse où le contrôle social est plus formel, le changement plus rapide, l'hétérogénéité plus grande, et les contrôles

communautaires traditionnels moindres ? Ces techniques ne sont-elles qu'un aspect d'un ensemble de moyens en rupture avec le passé, en ce sens qu'ils sont plus intenses et répandus, et franchissent certaines barrières ? Je cherche à montrer que c'est bien le cas : les distances, l'obscurité, le temps, l'épiderme lui-même, toutes ces choses protégeaient la liberté. Aujourd'hui les technologies peuvent facilement révéler les informations que nous voulions conserver cachées. J'ai écrit, en français, sur ce sujet un article dans *Déviance et société* en 1988. Je ne pense pas qu'on puisse arrêter la technologie, mais nous devons être conscients des raisons de son utilisation. Je pense que Machiavel avait très bien compris le dilemme. Dans une société démocratique, ces méthodes, ajoutées aux techniques de surveillance (dépistage de l'usage de stupéfiants, informatisation des dossiers, vidéo-surveillance, repérage électronique à distance, diverses pratiques de contrôle informatisé du travail), nous confrontent à l'un des grands dilemmes moraux de notre société moderne.

MACHIAVEL a écrit : « Or que nul seigneur ne pense pouvoir jamais choisir un parti qui soit sûr (...) car l'ordre des choses humaines est tel que jamais on ne peut y voir un inconvénient sinon que pour en courir un autre. Toutefois la prudence gît à savoir connaître la qualité de ces inconvénients et choisir le moindre pour bon ».

Utilisées avec précaution, les méthodes clandestines sont parfois le moyen le moins néfaste, quelquefois elles peuvent être un mal nécessaire. Le défi est d'éviter qu'elles deviennent un mal intolérable.

Un jour quelqu'un a écrit un livre intitulé *Two cheers for democracy !* (Deux hourrah pour la démocratie). Je ne dirais pas « Deux hourrah pour les méthodes clandestines », mais peut-être « Un hourrah un quart » !.

Notes

(1) Doctorat

(2) Agent fédéral chargé de faire exécuter les jugements.

(3) Traduction du chanoine OSTY, autorisée par le Vatican, texte de l'éd. Merk, *Novum Testamentum*, 2^e éd., 1935, 1^{re} épître de St Paul aux Corinthiens, 6-12 (NDLT).

(4) Machiavel, *le Prince*, Paris, Livre de poche, 1962, p. 157-8 (Trad. J. GOHORY).

Notes bibliographiques

- MARX (Gary T.), « Civil disorder and the agents of social control », *Journal of Social Issues*, Winter, 1971.
- MARX (Gary T.), « Majority involvement with minority movements : Civil rights, abolition, untouchability », with M. Useem, *Journal of Social Issues*, Winter, 1971.
- MARX (Gary T.), *Muckraking Sociology : Research as Social Criticism*, (ed.), E.P. Dutton, 1972.
- MARX (Gary T.), Two cheers for the riot commission report « , in J.F. SZWED, *Black American : A Second Look*, Basic Books, 1970.
- MARX (Gary T.), « La société de sécurité maximale », *Déviance et société*, vol. 12, n° 2, 1988.

Ont étudié « Polices en Europe »

Kanko AROMAA

Senior Research Officer, Institut de recherche national sur les politiques légales, (National Research Institute of Legal Policy), Helsinki (Finlande)

Manuel BALIBE

Avocat

Professeur de droit administratif à l'Université de Barcelone (Espagne)

David H. BAYLEY

Professeur, School of criminal justice, Université d'Etat de New York (Etats-Unis)

John BENYON

Professeur à l'Université de Leicester

Directeur du Centre d'études sur l'ordre public (Center for the Study of Public Order – CSPO), Leicester (Grande-Bretagne)

Jean CATSIAPIS

Assistant à l'Université de Paris X – Nanterre

Michel DOBRY

Professeur de Science Politique à l'Université de Paris X – Nanterre

Cyrille FIJNAUT

Professeur de criminologie et droit pénal, Institut de droit pénal, Université Royale de Louvain (Pays-Bas)

Pierre LÉVÈQUE

Président d'honneur de l'Université de Besançon

Professeur émérite d'histoire ancienne à l'Université de Besançon

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

Professeur de Science Politique

Directeur du centre d'études et de recherches sur la police de l'Institut d'études politiques de Toulouse

Alf LÜDTKE

Docteur en histoire

Chargé de recherche à l'Institut Max PLANCK – Göttingen (Allemagne).

Manuel MARTIN FERNANDEZ

Docteur en psychologie, diplômé en science de l'éducation et en criminologie de l'Université de Barcelone (Espagne)

Inspecteur – Chef du Corps de la Police urbaine de l'Hospitalet (Barcelone)

Rob MAWBY

Principal lecturer à la Polytechnic South West, Plymouth (Grande-Bretagne)

Jean-Claude MONET

Commissaire divisionnaire

Responsable du département études et recherches de l'IHESI

Salvatore PALIDDA

Docteur en sociologie et études européennes de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Alessandro PIZZORNO

Professeur de science politique à l'Institut universitaire européen de Florence (Italie)

Robert REINER

Professeur à la London School of Economics, département des sciences juridiques (Londres, Grande-Bretagne)

Fritz SACK

Professeur de criminologie à l'Université de Hambourg (Allemagne)

Jerzy SARNECKI

Directeur de recherche au Conseil de la prévention criminelle à Stockholm (Suède).

Charles TILLY

Professeur de sociologie et d'histoire

Directeur du Centre de recherche sur le changement social (Center for Studies of Social Change), New School for Social Research, New York (Etats-Unis)

Abstracts

Police, state, protest.

Charles TILLY

The history of the State and popular protest in Europe ows a lot to police sources as well as to research on police. Conversely, changes affecting the police are relevant to the transformations of the State itself.

The British police tradition : model or myth ?

Robert REINER

The traditional image of the British police is one of civility. Assuming that this image was convincing in the past, it badly resists to the socio-economic changes of the British society which transforms the police work and gives it a less attractive reputation.

The french police system : a model to be « revisited » ?

Jean-Claude MONET

« In some countries, the question is not even asked as to whether the policemen are loved or not. Like other State employees, they are « on duty » and equal to their fellow-citizens. The question however is to know whether it is possible to have the same thing in France. » (Jacques AUBERT et Raphaël PETIT, *La Police en France*)

German police experience : a historical perspective

Alf LÜDTKE

Despite restructuring attempts set up at the end of the 1960's, the image of the German policeman (uncompromising and guardian of the « good order ») has remained unchanged in spite of the evolutions in time, in the concepts of the State as well as in society. Since the unification of Germany, there is evenmore acuteness in the role and model of the police.

Round table : Police systems in Europe : formation and development

The confrontation of some police systems in Europe emphasizes upon the particularities of their mode of historical formation.

These « national specificities » which are serious challenges to the integration of the European police emerge from these same particularities.

Research note on comparative policing

David H. BAYLEY

Comparative international studies of policing are more numerous than is generally known. There are four types :

- single country studies by foreigners,
- topical studies of particular problems,
- studies of international law enforcement processes across national borders,
- comparisons of police systems in two or more countries.

There are no theoretical or methodological reasons why comparative studies of policing cannot be fruitfully undertaken. The practical difficulties encountered, as in any research, vary from project to project. Comparative scholarship on the police is largely atheoretical, especially with respect to causal processes of development. This is due to lack of interest by mainstream social scientists in policing, uncritical use of general theories, and failure to disaggregate the policing phenomenon.

Democracy and structure of police system in Europe.

Cyrille FIJNAUT

The democracy-police cohabitation brings out many questions one of which being : « How to maintain and save democracy ? ». Although reality tends to prove that a certain number of acceptable configurations exist according to the data peculiar to each country, it however seems that the control conditions exerted on the police remain one of the best means.

Police accountability in Scandinavian countries : provisory report.

Kanko AROMAA

This short study on police accountability in Scandinavia summarizes the way complaints against regular police forces are handled in Denmark,

Finland, Iceland, Norway and Sweden. There is a lack of information on this topic concerning the Ferœ Islands and Greenland.

The challenge of the pluralist police system in Spain

Manuel BALLBÉ

After a long-lasting period of centralized and militarized police, Spain is now testing an original system of pluralist police organization.

Although problems of communication between different levels of the « automatic State » are real, reciprocal rivalry between the services has a positive impact too which prompts to pursue the tasks undertaken.

The police and the local activities of criminal prevention.

Jerzy SARNECKI

The fact that the work regarding criminal prevention must on a large scale be carried out locally has but confirmed itself during these past years as much in Sweden as at the international level. The Swedish Council for Criminal Prevention (BRA) has been working on local projects for several years.

This article tries to summarize a part of the experiments, thoughts and ideas resulting from this work.

Police cooperation in Europe

John BENYON

The opening of the borders between the E.C. states favours the risk of an increase in international criminality. For, until now, the initiatives tending to improve the co-operation between the European polices have remained chaotic.

In order to find a remedy, researches and thoughts should be expanded within a democratic framework to cover three levels of major concerns :

- harmonization of national legislations ;
- homogenization of communication procedures ;
- and finally, collaboration towards particular objectives.

Unity and diversity in the history of european police

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

The theme of police institutions is still far from inciting much research interest.

Due to this, conclusions cannot be made : some hypotheses however can be put forward which aim to clarify further understanding of some phenomena having characterized the history of police systems in Europe.

Nom et Prénom

Professional

Adresse _____

Localité

Règlement à réception de facture. Toute commande (sauf pour ces accompagnements) inférieure à 200 € HT sera majorée d'une somme forfaitaire pour participation aux frais d'enregistrement, de facturation et port par voie de surface (10 € au 0°-09989).

VISA et signature du preneur en charge de la dépense

bon de commande

ANSWER The answer is (A). The first two digits of the number 12345678901234567890 are 12.

La documentation Française

124, rue Henri Barbusse
93308 Aubervilliers cedex
Téléphone (1) 48 39 56 00

Les Cahiers de la sécurité intérieure

Parus

Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989, janvier 1990. 70 F.

N° 1 — *Les Français et l'insécurité. Terrorisme, manifestations, ordre public, avril-juin 1990.*

N° 2 — *L'offre publique de sécurité, juillet-septembre 1990.*

N° 3 — *Le marché de la sécurité privée, novembre 1990-janvier 1991.*

N° 4 — *La mesure de la délinquance, février-avril 1991.*

N° 5 — *Jeunesse et sécurité, mai-juillet 1991.*

N° 6 — *La gestion de crise, août-octobre 1991.*

A paraître

N° 8 — *Police et Démocratie à l'Est.*

*achevé d'imprimer
sur les presses de graphic-expansion s.a.
54000 nancy, en janvier 1992*

d.l. n° 2566 - 1^{er} trim. 1992