

# LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

---

## *Systèmes de police comparés et coopération*

(I)



**Les modèles de police**

**Albrecht FUNK, Dominique MONJARDET,  
Robert REINER, Wesley G. SKOGAN**

**La coopération policière en Europe**

**Cyrille FIJNAUT, Jürgen STORBECK**

**Commentaires**

**Jean-Marc ERBÈS, Jean-Paul BRODEUR,  
Jean-Claude MONET, Albert J. REISS**



**La police de proximité**

**Barbara JANKOWSKI**

**Les commerces dans les quartiers**

**Jean-Luc GABOREAU**



# **LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

---

## ***Systèmes de police comparés et coopération***

Actes du colloque international de l'IHESI  
Paris 1- 4 décembre 1992

Première Partie

Institut des Hautes Études  
de la Sécurité Intérieure

## **Conclusions**

- La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales : rapport général  
Jean-Claude MONET ..... 183
- Réflexions sur les systèmes de police et la coopération policière en Europe  
Albert J. REISS ..... 201

## **REPÈRES**

- Dossiers
  - La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police  
Barbara JANKOWSKI ..... 209
  - Les commerces dans les quartiers : acteurs de développement et de solidarité  
Jean-Luc GABOREAU ..... 231
- Regards institutionnels
  - Réglementation ..... 239
  - Travaux parlementaires ..... 242

## **ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**

- Notes bibliographiques ..... 249
- Rapports et travaux inédits ..... 269
- Colloques et rencontres ..... 277

# Sommaire

<b>Avant-propos</b> .....	5
---------------------------	---

## **SYSTÈMES DE POLICE COMPARÉS ET COOPÉRATION**

— Introduction de Jean-Marc ERBÈS .....	11
— Présentation de Jean-Paul BRODEUR .....	17

### **Modèles de police en Europe**

— Du mythe à la réalité : le modèle britannique Robert REINER .....	25
— Le modèle français de police Dominique MONJARDET .....	61
— Le système policier allemand dans le cadre européen Albrecht FUNK .....	83
— L'adaptation du modèle français de police aux demandes locales de sécurité Bernard BONNET .....	103
— Perspectives sur le modèle britannique de police dans une Europe ouverte Ian BURNS .....	109

### **Ressources et tendances des appareils de police**

— La police communautaire aux États-Unis Wesley G. SKOGAN .....	121
--	-----

### **La coopération des polices en Europe face aux menaces et enjeux de sécurité**

— Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives Cyrille FIDNAUT .....	153
— La coopération des polices en Europe Jürgen STORBECK .....	175



## **Conclusions**

- La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales : rapport général  
Jean-Claude MONET ..... 183
- Réflexions sur les systèmes de police et la coopération policière en Europe  
Albert J. REISS ..... 201

## **REPÈRES**

- Dossiers
  - La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police  
Barbara JANKOWSKI ..... 209
  - Les commerces dans les quartiers : acteurs de développement et de solidarité  
Jean-Luc GABOREAU ..... 231
- Regards institutionnels
  - Réglementation ..... 239
  - Travaux parlementaires ..... 242

## **ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**

- Notes bibliographiques ..... 249
- Rapports et travaux inédits ..... 269
- Colloques et rencontres ..... 277

## Avant-propos

Du 1<sup>er</sup> au 4 décembre 1992, se tenait à Paris le colloque international de l'IHESI consacré aux systèmes de police et à la coopération policière en Europe. Dans un lieu prestigieux de la vie universitaire, la Cité internationale de Paris, l'Institut s'était fixé le pari de réunir hauts responsables de police et chercheurs afin de débattre des enjeux auxquels font face les appareils de police et des conditions de leur adaptation à ces enjeux. Pari réussi nous semble-t-il, puisque plus de 400 personnes venues de différents pays d'Europe, d'Amérique du Nord et d'ailleurs ont répondu à cet appel.

Cette manifestation était encadrée par un comité scientifique que présidait notre ami Jean-Paul BRODEUR, directeur du Centre international de criminologie de l'Université de Montréal, entouré de quatre spécialistes reconnus : Edwin KUBE, directeur de l'Institut de criminologie du BKA (Allemagne); Dominique MONJARDET, directeur de recherches au CNRS (France); Jean-Claude MONET, commissaire divisionnaire de police, IHESI; et Christopher NUTTALL, directeur du département des recherches et des statistiques du Home Office (Grande-Bretagne).

C'est ce colloque dont les *Cahiers* rendent compte en deux livraisons. Le numéro 13, que vous avez sous les yeux, comprend les interventions présentées lors des séances plénières par les conférenciers invités. Le numéro 14 offrira une sélection des communications présentées dans le cadre des ateliers thématiques du colloque.

Pourquoi comparer les systèmes de police ? S'il s'agit seulement d'inventorier des différences et des ressemblances, l'exercice est d'un faible intérêt. En revanche, l'analyse comparative peut être extrêmement féconde pour comprendre la logique profonde des systèmes de police. Pour penser aussi leur évolution et la façon dont ils peuvent s'adapter à des défis nouveaux.

En soulignant les traits originaux de chaque système de police, l'analyse comparative montre qu'historiquement, chaque police s'est construite en fonction d'un environnement – social, institutionnel ou même géographique – particulier. Comme le rappelle Dominique MONJARDET, les structures des polices nationales cristallisent dans chaque pays une relation spécifique à l'État et à la population. Et en ce sens, s'il est possible d'établir une typologie des systèmes de police, il serait vain de chercher, ainsi que le souligne Robert REINER, à établir la supériorité de tel ou tel modèle.

D'un autre côté, l'analyse comparative constitue une sorte de laboratoire d'innovations. Au travers des expériences engagées par tel ou tel pays, elle offre un répertoire de solutions nouvelles et permet surtout d'étudier

à l'avance leur impact. Il est clair ainsi que les polices européennes peuvent tirer d'utiles enseignements des actions engagées aux États-Unis en matière de police communautaire dont Wesley SKOGAN présente dans ce numéro une évaluation très précise.

Tout regard comparatif doit être cependant prudent. Les solutions adoptées dans un pays ne peuvent pas toujours être exportées et reproduites ailleurs. D'abord, parce qu'en fonction de leurs structures, tous les systèmes de police n'ont pas la même capacité à innover et à se transformer comme le montre Albert REISS. Ensuite, parce que ces solutions doivent être adaptées à chaque environnement national. Bernard BONNET note ainsi que la mise en œuvre d'une police de proximité en France exige une évolution des schémas d'action traditionnellement centralisés de la police française.

La coopération des polices est une préoccupation très ancienne. Cyrille FUNAUT nous rappelle que l'harmonisation des pratiques policières s'est parfois faite sous la contrainte à l'occasion de la domination militaire ou économique d'un pays. Aujourd'hui plus qu'hier, la coopération policière est perçue en Europe comme une nécessité impérieuse : non seulement parce que la criminalité devient de plus en plus internationale, mais aussi parce qu'elle participe de la constitution d'une Europe unie. Albrecht FUNK l'indique clairement : il ne s'agit plus seulement d'échanger des informations, des manières de faire ou des idées, mais de créer des organes policiers communs. Les difficultés sont cependant nombreuses. Outre les problèmes d'harmonisation des méthodes de travail, des cultures professionnelles ou des législations (notamment en matière de protection des données) que mentionne Jürgen STORBECK, ce type de coopération exige des abandons de souveraineté auxquels tous les pays ne sont pas prêts. Certains gouvernements ne sont pas favorables à la création d'institutions transnationales et préfèrent établir – comme le signale Ian BURNS – des coopérations ponctuelles et ciblées sur la base d'accord bi-latéraux. Par ailleurs, il est clair que toute harmonisation des pratiques policières implique au préalable une vision commune de l'avenir c'est-à-dire, suivant les termes de Jean-Claude MONET, une consolidation des normes et des valeurs qui sont au fondement des sociétés occidentales.

Plus fondamentalement, la coopération institutionnelle, si souhaitable soit-elle, ne doit pas diluer la relation particulière que chaque population entretient avec sa police. Et c'est finalement au croisement des deux thèmes directeurs de notre colloque que se situe le défi principal pour la police de demain : comment concilier la diversité des systèmes de police et la mise en œuvre de coopérations indispensables ?

Parallèlement aux actes du colloque de décembre 1992, le lecteur trouvera dans cette livraison des *Cahiers* les rubriques habituelles. Le dossier de ce numéro est consacré à la police de proximité : l'état des recherches dressé par Barbara JANKOWSKI et les réflexions d'un élu,

Jean-Luc GABOREAU, sur le rôle des commerces dans les quartiers sensibles permettront de mieux cerner un concept omni-présent au cours des discussions du colloque.

A partir de ce numéro, les *Cahiers* sont animés par une nouvelle équipe de rédaction composée de Thierry VEDEL et de Nicolas GLEIZAL. Que Guillaume DEVIN, rédacteur en chef et fondateur des *Cahiers*, et Fabienne DULAC soient remerciés pour le remarquable travail qu'ils ont effectué depuis trois ans. Les *Cahiers* ont désormais atteint un niveau de qualité unanimement reconnu et constituent, par la richesse et la diversité de leur contenu, une référence importante dans le champ de la sécurité intérieure. La nouvelle équipe prend le relais avec le souci de préserver ce qui constitue le caractère original des *Cahiers* : le dialogue constant qu'ils instaurent entre le monde des professionnels de la sécurité intérieure et celui de la recherche. Elle s'attachera aussi à perfectionner l'outil de réflexion, de documentation et d'information que constituent les *Cahiers* en vue de répondre le mieux possible à l'attente de ses lecteurs.

Jean-Marc ERBÈS



# **SYSTÈMES DE POLICE COMPARÉS ET COOPÉRATION**



# Introduction

**Jean-Marc Erbès**

Directeur de l'IHESI

Le lieu dans lequel nous sommes actuellement réunis me semble tout à fait symbolique et adapté à l'organisation d'une manifestation sur la coopération européenne.

En effet, la cité internationale universitaire de Paris est depuis sa création un lieu consacré aux échanges internationaux. C'est ici que des étudiants et chercheurs de toutes les nationalités, représentées par les élégants pavillons du parc, abordent depuis plus d'un demi-siècle Paris et la vie intellectuelle. Nos travaux seront donc placés sous le signe du dialogue entre les nations.

Mais ils seront aussi placés sous le signe des retrouvailles entre le monde de l'université et celui de la police.

Le contact entre ces deux univers, il y a vingt-cinq ans, n'était ni aussi fructueux ni aussi pacifique qu'il le sera, j'en suis sûr, pendant ces quatre journées de discussions.

L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a précisément pour objectif de rapprocher tous ceux qui, dans notre pays, sont soucieux de développer des politiques publiques de sécurité à la fois efficaces et conformes aux principes démocratiques.

Je vous rappellerai les missions de l'IHESI qui sont de trois ordres et qui s'expriment à travers cette rencontre :

- tout d'abord, constituer un lieu de réflexion et de sensibilisation aux questions de sécurité pour de hauts responsables de l'administration et des entreprises;
- simultanément, inciter les équipes de recherche et les universités à travailler sur les questions de sécurité;
- enfin, élever le niveau du débat public sur ces problèmes par la publication d'une revue trimestrielle, *Les Cahiers de la sécurité intérieure*.

Voici ce que l'IHESI essaie de faire depuis maintenant trois ans et je crois qu'il a déjà obtenu quelques résultats encourageants.



## **L'indispensable dialogue entre policiers et chercheurs**

Pourquoi ce colloque ?

Il faut reconnaître que la France avait accumulé, au fil des années, un retard considérable sur ses voisins en ce qui concerne la recherche sur les questions de police et de sécurité intérieure.

Les sociologues, les juristes, les politistes, mais aussi les criminologues n'avaient guère considéré, dans notre pays, l'institution policière comme un objet de recherche. Celle-ci ne s'y est prêtée longtemps qu'avec réticence. En effet, dans un système où la police, instrument de l'Etat régalien, était d'abord destinée à maintenir l'ordre, cette institution n'était pas spontanément sensible à l'impératif de transparence auquel d'autres services publics s'étaient naturellement convertis.

Trop longtemps le débat public sur la sécurité – la police étant mal nourrie sur le plan conceptuel – a été la source de polémiques régulières et stériles.

L'IHESI a cherché depuis sa création, avec persévérance, à opérer des croisements entre policiers et chercheurs en vue de mieux éclairer l'action des premiers et encourager la réflexion des seconds.

Le débat de ces journées est au cœur d'une préoccupation très prégnante dans nos sociétés : celui de la sécurité et donc l'action de la police. Quel est le niveau d'ordre et de sécurité dont nous entendons bénéficier, quel est le prix en termes de liberté que nous sommes prêts à payer pour y parvenir ?

Cette rencontre entre ceux dont la profession est d'agir pour plus de sécurité et ceux dont le métier est de connaître, d'observer et d'expliquer, marque une volonté de transparence. Nous refusons les enfermements qui guettent les institutions. Cette ouverture à laquelle nous sommes attachés permet, j'en suis sûr, de renforcer votre capacité, celle de la société, à mieux contrôler son avenir.

Dans cet esprit, nous avons organisé notre premier colloque, en 1989, consacré aux enjeux de la sécurité intérieure. Il avait cependant le défaut d'être exclusivement français. Il était axé sur l'idée que la sécurité doit être une préoccupation de toutes les institutions et de chaque citoyen, et pas seulement l'affaire de la gendarmerie et de l'institution policière. Mais au moment même de ce colloque, survenaient les retrouvailles du peuple de Berlin et les révolutions en Europe centrale et orientale. Depuis, l'actualité internationale n'a cessé de lancer des défis aux responsables de la sécurité dans les pays d'Europe et aux quatre coins du monde. Les processus de TREVI, Schengen et de Maastricht nous conduisent à coopérer alors que nos modèles sont si dissemblables et que nous nous connaissons encore si mal.

Dès lors, il a semblé à l'IHESI que le sujet de son deuxième grand colloque lui était en quelque sorte imposé par cette riche actualité. Ce n'est d'ailleurs pas la première action que l'Institut consacre à la compa-

raison des polices d'Europe et à la construction d'une Europe de la sécurité. Nous avons déjà choisi ce thème pour deux numéros des *Cahiers de la sécurité intérieure*, l'un portant sur les polices d'Europe occidentale et l'autre relatif à la reconstruction des polices dans les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale\*.

Nous avons également contribué à la publication d'un ouvrage intitulé *Les polices d'Europe\*\** qui vient d'être édité et qui prend la forme d'un annuaire consacré aux différents modèles nationaux de police en Europe.

Dans ces différents ouvrages, plusieurs intervenants qui sont présents à ce colloque ont livré d'intéressantes contributions. Qu'ils en soient remerciés.

## L'apport de l'analyse comparative

Pour satisfaire notre demande d'aujourd'hui, nous avons besoin de bénéficier des savoirs et de l'expérience de ceux qui, à l'étranger, nous ont précédés depuis plusieurs années dans les travaux de recherche ou de réflexion.

C'est dans cette perspective que le public du colloque comprend à la fois des représentants du monde universitaire et du monde policier.

Il faudrait d'ailleurs préciser que certains d'entre vous sont des êtres hybrides, à mi-chemin de l'action et de la réflexion.

Permettez-moi de livrer une brève radiographie de ce public.

En ce qui concerne les 88 intervenants, ils se répartissent tout à fait équitablement :

- d'une part, entre « académiques » et institutionnels (il y en a 44 de chaque côté);
- d'autre part, entre Français (41 dont 24 du ministère de l'Intérieur et de la gendarmerie nationale) et étrangers (47 dont 13 Anglais, 11 Allemands, 6 Canadiens pour les plus gros quotas).

Cet équilibre se retrouve également pour le public du colloque.

Je puis l'affirmer : voici un vrai colloque international (il y a plus de 150 étrangers sur 450 participants).

Je dois préciser d'ailleurs que nous n'avons pas cherché à « faire du chiffre ».

Nous avons voulu un colloque de travail que l'on peut qualifier de « ferme ». Ainsi, nous n'avons établi que des courriers très restrictifs et

\* Voir respectivement les *Cahiers de la sécurité intérieure* n° 7, « Polices en Europe » (novembre 1991-janvier 1992) et n° 8, « Police et Démocratie à l'Est » (février-avril 1992).

\*\* *Les polices d'Europe*, IHESI-I.Harmattan, 1993, 266 p. [avec une préface de ERBES (J.M.), une présentation de MONET (J.C.) et les participations de FUNK (A.), REINKE (H.), PONSARS (P.), JANSSENS (C.), CARTUYVELS (Y.), DAUGE (M.), GHEIZAL (J.J.), JOURNES (C.), PALIDDA (S.).]

nominatifs s'adressant à des personnalités connues dans leur pays respectif pour leur expertise dans les sujets que nous aborderons. Mais ces travaux ne resteront pas confidentiels. Nous chercherons à valoriser les résultats par des animations diverses.

Nous avons des représentants de tous les pays de la CEE, mais aussi de pays d'Europe n'appartenant pas à la Communauté.

Je suis particulièrement sensible à la présence parmi nous de responsables originaires de pays d'Europe centrale et orientale, la Hongrie et la Pologne.

Ils sont engagés actuellement dans la difficile reconstruction de leurs systèmes de police et nous sommes honorés qu'ils aient pris le temps de se joindre à nos réflexions.

L'IHESI leur a déjà apporté son soutien par l'organisation de sessions de sensibilisation pour les aider dans la reconstruction de systèmes répondant aux conditions d'un Etat de droit.

Je salue également ceux qui ont traversé l'Atlantique pour venir nous faire partager les expériences nord-américaines, qu'ils soient francophones ou anglophones.

Leur approche de la relation qui s'instaure entre le policier et les citoyens est pour nous, dont les traditions sont différentes, une référence particulièrement fructueuse depuis dix ou quinze ans. Permettez-moi également de remercier les représentants des organisations multilatérales pour leur présence, que ces dernières aient ou non des compétences directes en matière de coopération policière.

Comme vous le constatez, la diversité de vos origines géographiques et de vos centres d'intérêt est grande et je me réjouis que vous vous soyez inscrits en aussi grand nombre au colloque de l'IHESI.

Depuis un an, nous avons travaillé à la préparation de ce colloque avec les membres du comité scientifique que je tiens à saluer et à remercier très vivement pour la qualité intellectuelle et humaine de leur collaboration.

Il s'agit tout d'abord de Jean-Paul BRODEUR, directeur du Centre international de criminologie comparée de l'Université de Montréal, ami de longue date de l'IHESI. Jean-Paul BRODEUR a accepté de présider le comité scientifique et nous a constamment soutenu, au-delà de l'Atlantique qui nous sépare et nous réunit. Il nous avait semblé que la discussion serait plus riche sous la présidence d'un non-Européen aussi familier de l'Europe que notre collègue BRODEUR.

Je remercie également nos voisins proches, Edwin KUBE, directeur de l'Institut de criminologie du *Bundeskriminalamt* et Christopher NUTTALL, directeur du Département des recherches et des statistiques du *Home Office*, qui sont pour nous depuis longtemps des correspondants privilégiés et appréciés.

Du côté français, nous avons demandé à Dominique MONJARDET – sociologue français devenu familier du travail policier – et Jean-Claude MONET – commissaire divisionnaire de police devenu chercheur par contagion intellectuelle – de participer à ce comité scientifique. Jean-Claude MONET est également le rapporteur général de ce colloque. Je me dois aussi d'exprimer ma reconnaissance à Eric CHALUMEAU, commissaire principal qui assure depuis des mois avec une parfaite maîtrise la coordination générale de la préparation de cette réunion ainsi que Maryse PIRIOU, responsable de la communication à l'IHESI. Elle n'a pas ménagé sa peine pour que nos travaux se déroulent dans les meilleures conditions.

Merci aussi aux responsables des grandes institutions françaises et étrangères contribuant à la sécurité pour leur présence ce matin. Je suis sensible au véritable intérêt qu'ils portent à l'IHESI et je souhaite que le savoir utile que nous construirons au cours de ces journées puisse contribuer à éclairer leur action.

Je veux enfin remercier tous ceux qui nous ont aidé dans l'organisation matérielle de ce colloque : la Cité internationale universitaire de Paris, le Secrétariat général de la Commission des Communautés européennes, le Service d'information et des relations publiques du ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique et l'Association des auditeurs de l'IHESI.

Je souhaite bonne chance aux quatre-vingt huit intervenants qui ont accepté de préparer ce colloque et se succéderont dans les conférences, tables rondes et ateliers organisés au cours de ces quatre journées.

Il me semble que l'échange d'expériences et d'analyses est essentiel dans les différents domaines que couvre cette manifestation.

Nos pays et nos systèmes institutionnels sont confrontés à des défis semblables :

- montée des phénomènes d'exclusion et de marginalisation engendrant des violences urbaines dans les quartiers dégradés des grandes agglomérations;
- émergence de nouvelles formes de criminalité liées à l'internationalisation des échanges de biens, de capitaux et de services ou aux atteintes à l'environnement;
- mouvements migratoires provoqués par les affrontements dans les zones déstabilisées.

Ensemble, nous tenterons d'examiner la façon dont les appareils de police réagissent à ces défis, s'adaptent, se transforment, coopèrent.

Mais je ne voudrais pas empiéter sur le domaine réservé du président du comité scientifique. Bons travaux à tous tout au long de nos quatre journées.



# Présentation

**Jean-Paul Brodeur**

Professeur à l'Université de Montréal (Canada)

Président du Comité scientifique du Colloque

Le recrutement d'un Canadien, comme directeur du comité scientifique de ce colloque, témoigne de l'esprit œcuménique qui règne au sein de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure. Cet œcuménisme est de bon augure pour la poursuite d'un dialogue entre nous tous.

Ayant présidé le comité scientifique chargé de structurer les contenus du colloque, j'ai aujourd'hui pour tâche de vous présenter brièvement le déroulement de nos activités. Le comité scientifique s'est réuni une première fois en janvier 1992 afin de mettre en place la structure du colloque et nous avons continué par la suite à avoir des échanges nourris à distance.

Le colloque comporte deux types de travaux : des activités qui se dérouleront en assemblée plénière et des activités qui auront lieu dans des ateliers. Les activités prévues pour les assemblées plénières sont au nombre de quatre : des conférences, des tables rondes, des allocutions et, le dernier jour, les rapports de nos travaux en ateliers.

Ce colloque ayant pour thème une comparaison des différents systèmes de police, trois conférenciers nous présenteront respectivement les modèles allemand, britannique et français. Un collègue des États-Unis nous apportera la bonne parole d'outre-Atlantique et nous aurons finalement un intervenant qui nous expliquera les modalités de la coopération entre les polices d'Europe. Je tiens à souligner un point : les modèles de police qui vous seront présentés en assemblée plénière n'ont pas de statut privilégié. Ils ne constituent que l'amorce d'une discussion qui ne présuppose aucune hiérarchie entre les systèmes de police, chacun possédant ses vertus et ses faiblesses.

Vous me permettrez maintenant d'introduire nos débats en vous présentant le colloque sur un mode plus théorique. J'aimerais vous présenter à cet égard trois idées.

Lorsque l'IHESI et le comité scientifique formé pour préparer le colloque ont commencé leurs travaux, un thème s'est rapidement imposé. Ce thème est évidemment celui du changement. Des bouleversements sont en effet en train de transformer à plusieurs niveaux l'espace européen et,

par voie de répercussions, l'espace mondial. Ces changements ne manqueront pas de se traduire au niveau des opérations policières. Nous avons commencé à structurer ce thème d'une manière que je qualifierai de traditionnelle. Réfléchir à la police de façon traditionnelle consiste à partager l'espace social et politique en deux. Il y aurait d'une part le monde policier avec ses ressources et ses contraintes internes; ce monde est essentiellement conçu sous l'espèce de la puissance publique ou du pouvoir de l'État.

On trouverait d'autre part un monde extérieur à la police; ce dernier apparaît alors comme un ensemble de problèmes que la police publique est seule habilitée à affronter et à résoudre.

Or, notre cheminement nous a amené à reconnaître que cette façon cloisonnante et étroite de penser la police était obsolète et que le changement le plus profond résidait précisément dans l'éclatement de cette opposition simple entre ce qui est intérieur à la police et ce qui est en dehors d'elle. On sait qu'il y a bien autre chose que la police dans la police. Mais surtout, tout ce qui est perçu comme lui étant extérieur n'est pas de même nature. On peut en effet déjà distinguer, en première approximation, trois types d'espaces externes à la police.

## **L'environnement de la police**

Le premier de ces espaces ne lui est pas d'emblée aliéné. Il est, au contraire, habité par des partenaires réels ou éventuels. Ces partenaires peuvent être de nature institutionnelle et se recruter parmi les autres composantes de la justice pénale; ils peuvent également appartenir à la société civile et être répartis sur tout le territoire d'une nation, que ce territoire soit conçu comme un espace physique occupé par des communautés locales ou comme un ensemble d'institutions et de professions.

Le deuxième des espaces externes est un espace de compétition. L'un des phénomènes les plus avérés dans la plus grande partie des sociétés occidentales est la montée accélérée des effectifs et des ressources des agences privées de sécurité et de toutes les entreprises qui fournissent de façon directe ou médiate des services ayant un rapport avec la sécurité des personnes et des biens. Il n'est pas nécessaire que ces entreprises soient en compétition avec la police d'État, dont ils peuvent en théorie devenir les partenaires. Il n'en reste pas moins que ces services sont moins perçus comme un prolongement de la puissance publique que comme le résultat de ses limites et de ses manques.

Le troisième espace est véritablement celui des difficultés et des problèmes auxquels est confrontée la police, que ceux-ci relèvent des désordres individuels ou collectifs, de la petite, moyenne ou grande délinquance ou de tous ces conflits sur lesquels personne ne veut exercer son droit de propriété et qui sont évacués vers la police.

Cet espace problématique est doublement caractérisé. Il l'est d'abord par son extraordinaire diversité : le seul trait commun aux faits divers est d'avoir requis l'attention de la police (avant celle de la presse). Il l'est ensuite par sa porosité : la police et ses cibles sont deux champs adjacents qui se délimitent réciproquement de façon incessante et fluctuante. C'est ainsi que, dans le cadre d'une stratégie policière qui vise avant tout à démanteler les grands réseaux de trafiquants de drogues, on pourra tacitement laisser opérer les petits dealers qui sont autant d'indicateurs potentiels. Au contraire, lorsqu'on décrète une politique de tolérance zéro, les petits dealers troquent leur rôle d'adjuvant pour celui d'ennemi.

La conclusion de ces premières remarques est que la conception polarisée de la police, selon laquelle l'ordre et le désordre sont départagés sans reste par l'action policière, doit être remise en cause. Tant l'ordre que le désordre sont maintenant poussés hors d'eux-mêmes et provoquent dans leurs débordements une dispersion des actions de la police. Celles-ci ne retrouveront un nouvel équilibre qu'en s'intégrant à des réseaux plus vastes constitués par le développement de nouvelles solidarités. Le choix de nos thèmes d'ateliers reflète, à cet égard, le cheminement parcouru par le comité scientifique et son partenaire l'IHESI.

## **Pourquoi comparer les systèmes de police ?**

La seconde idée que je désire rapidement vous soumettre constitue une des réponses qui peut être apportée à la question « pourquoi comparer les systèmes de police ? ». Je prends pour acquis le résultat de la brève discussion qui précède : penser la police, c'est aussi penser les problèmes qu'elle doit contribuer à résoudre. Quel est donc l'intérêt de se pencher sur les systèmes de police et de comparer les modalités et les résultats de leur action ? On pourrait répondre que la recherche comparée est le contrepoids absolument nécessaire à l'uniformisation médiatique des problèmes qui concernent l'ordre et la délinquance. Dans la foulée des émeutes qui ont dévasté Los Angeles après l'acquittement des policiers qui ont battu Rodney KING, une vague de violences collectives a déferlé sur plusieurs villes des États-Unis et du Canada. Toutefois, aucune de ces violences n'a approché l'intensité des désordres de Los Angeles, qui s'expliquent en grande partie par des facteurs locaux. Néanmoins, il pouvait sembler, à lire la presse ou à regarder la télévision, que toutes les villes d'Amérique du Nord étaient en réalité ou en puissance des banlieues de Los Angeles et qu'elles étaient affligées des mêmes problèmes. Une interprétation révisionniste d'incidents antérieurs à Los Angeles, comme celui de Mantes-la-Jolie, pouvait confusément suggérer que toutes les tensions entre la police et les minorités ethniques sont de même nature et s'expliquent de manière analogue. De la même façon, toutes les manifestations d'hostilité contre les immi-



grants seraient les symptômes d'une même intolérance, que celles-ci aient lieu en Allemagne, en France, en Grande-Bretagne ou en Italie.

Contrairement à ce que l'on appréhendait, il ne semble pas que la consommation de ce dérivé de la cocaïne, qu'on désigne aux États-Unis comme du « crack », ait pris les proportions d'une épidémie en Europe. Il n'aurait fallu toutefois que quelques articles à sensation sur des saisies de quantités minimes de cette drogue pour que le quartier de la Goutte d'Or soit représenté comme un nouveau Harlem. La statistique criminelle étant le stimulant des médias, quelle que soit la différence des chiffres de la délinquance, la tendance de la presse est d'en extraire un paroxysme d'excitation qui plonge des sociétés très diverses dans la même stupeur. Il est à cet égard saisissant de constater qu'à des taux de criminalité et de victimisation sans commune mesure – par exemple, entre les États-Unis et le Canada ou entre les États-Unis et plusieurs pays d'Europe – correspond un sentiment d'insécurité d'intensité comparable. Un phénomène inverse peut être constaté par rapport au terrorisme.

Bien que le nombre des attentats soit insignifiant en Amérique du Nord, les Américains et les Canadiens sont pour la plupart d'entre eux aussi obsédés par ce fléau que les habitants de certains pays d'Europe où les attentats sont beaucoup plus fréquents.

La recherche comparée sur la police et sur les problèmes qu'elle doit affronter peut – dans la mesure où elle est aussi attentive aux différences qu'aux analogies – servir d'antidote vigoureux à l'uniformisation des croyances et de l'imaginaire collectif sur la délinquance, qui est progressivement imposée par les médias, que ceux-ci appartiennent aux réseaux d'information ou relèvent de la production de fictions artistiques.

La confusion qui résulte de ce laminage des perceptions est – on n'a pas besoin d'y insister – un obstacle dirimant à la résolution des problèmes, qui ne peut être que différenciée.

## **Le décroïsonnement de la production de la sécurité et du maintien de l'ordre**

Je conclurai rapidement en vous présentant une troisième idée, qui tient davantage d'un souhait que d'une constatation. Il existe des réseaux qui se mettent en place de façon spontanée et d'autres qui ne peuvent être que le produit d'une action concertée. La diffusion mondiale des nouvelles dans la presse ne repose bien souvent que sur un seul phénomène de relais, qui s'étend et se ramifie de manière spontanée et largement incontrôlée.

La coopération entre les polices de divers États – et même entre les différentes polices d'un même État – n'est pas automatiquement acquise et ne peut être que le fruit d'une volonté délibérée de concertation. Il en

va de même de la constitution de réseaux internationaux de chercheurs sur les questions policières et les problèmes de l'ordre. Cette volonté de rassemblement a déjà produit d'importants résultats, tant au plan de la coopération entre les polices qu'au plan de la communication des résultats de la recherche entre les chercheurs spécialisés dans ce domaine.

Ces deux réseaux – police et recherche sur la police – se sont toutefois développés indépendamment dans un espace euclidien où les parallèles s'allongent sans toutefois se rejoindre. L'un de mes souhaits, partagé j'en suis sûr par tous les organisateurs de ce colloque, est que celui-ci soit l'occasion de croisements multiples. Ces croisements ne devraient pas se borner à rapprocher les praticiens du maintien de l'ordre et les chercheurs qui le prennent en objet. Le policier et son chercheur de même que, pour faire bonne mesure, le chercheur et son policier peuvent constituer un couple aussi insulaire que deux policiers ou deux professeurs. Ce qui importe surtout, c'est que le face à face de la pratique policière et de la recherche académique conduise à des croisements peut-être plus significatifs encore entre la police et ses partenaires et qu'il provoque le nécessaire décloisonnement de la production de la sécurité et du maintien de l'ordre.



# **Modèles de police en Europe**



# Du mythe à la réalité : le modèle britannique

**Robert Reiner**

Professeur de Criminologie  
London School of Economics  
(Grande-Bretagne)

*Traditionnellement, le policier britannique est représenté par la figure du bobby, citoyen en uniforme respecté par la population.*

*Un examen attentif des multiples dimensions de ce modèle montre qu'il ne correspond plus aux pratiques policières effectives et qu'il est largement inadapté aux évolutions de la société.*

*Des projets de réforme sont en cours qui tendent à segmenter et spécialiser la police britannique.*

Le terme « modèle » est ambigu. Il est censé être utilisé soit sur le plan analytique, comme un mot neutre se référant à une structure de base, à un plan de base; soit, sur le plan normatif, comme un mot visant un idéal à atteindre. Le premier sens comporte une connotation peu souhaitable : les structures et pratiques concrètes de la police seraient le résultat d'un modèle conceptuel antérieur, évoquant un compte-rendu trop idéaliste et rationaliste de la façon dont la police a réellement évolué. Le second sens inclut une notion encore plus discutable : le modèle britannique de police serait, en quelque sorte, supérieur aux autres. Aucune de ces deux interprétations n'est acceptable. La police britannique s'est formée à la suite d'une série de conflits politiques qui ont, eux-mêmes, eu lieu dans des circonstances particulières contribuant à structurer le schéma naissant. Elle n'a pas été la mise en pratique organisée d'un modèle antérieur. De même, suggérer qu'il existe un modèle britannique supérieur qui devrait être imité par tous les autres systèmes est non seulement chauvin mais faux.

J'utiliserai le terme « modèle » dans un sens différent. S'il a quelque utilité, c'est seulement dans le sens d'un outil analytique *post-hoc*, c'est-à-dire ce qu'un observateur perçoit comme les caractéristiques essentielles de la police britannique à un moment particulier dans le

temps. Nous verrons qu'il n'y a pas de modèle britannique unique : les éléments-clés de la police britannique ont varié considérablement.

Ce qui est, au premier abord, particulièrement déroutant dans la police britannique, c'est qu'elle a, dans le passé, souvent été décrite dans les deux sens du « modèle » que je viens de rejeter. Ainsi, toute une lignée d'historiens conservateurs de la police britannique (surtout Charles REITH) a produit une historiographie élogieuse de la police en Grande-Bretagne comme l'incarnation d'une « idée de la police » supposée admirable (REITH 1938, 1940, 1948, 1952, 1956; cf. aussi LEE 1901; ASCOLI 1979; STOAD 1985).

Ce mythe de la courtoisie propre au *bobby* britannique ne se limite pas à l'hagiographie des historiens amateurs <sup>(1)</sup>. C'est une partie importante de l'idéologie professionnelle de la police. Elle fut exposée explicitement il y a deux ans dans l'*Operational Policing Review*, une étude approfondie menée conjointement par toutes les associations de personnel de la police (*Joint Consultative Committee*, 1990) qui a abouti à la définition du modèle de « police traditionnelle » selon les « principes fondamentaux » suivants : « la police britannique traditionnelle a un effectif réduit, a peu de pouvoir et a des responsabilités importantes; elle agit avec l'accord de la population, ce qui ne signifie pas l'acquiescement mais une large tolérance indiquant la satisfaction vis-à-vis de la police dans ses rôles d'assistance et de maintien de l'ordre. Sa structure permet au public d'exprimer ses souhaits et besoins en matière d'intervention policière et, même si des changements dans les comportements sociaux et les méthodes de contrôle social peuvent intervenir, la culture de la police reste intacte.

Cette culture est incarnée par le *constable*, proche de sa communauté, effectuant sa ronde avec l'accord de l'ensemble du public, seulement armé de ses pouvoirs légaux et de son jugement » (idem, p. 4).

Ce passage indique l'importance du modèle de la police britannique, une conception de la tradition policière qui semble être encore un point de référence majeur pour les responsables actuels de la police. Le principal objet de cet article est de mettre en évidence les éléments de ce modèle, d'examiner comment ils ont évolué dans l'histoire de la police, d'évaluer dans quelle mesure ils ont autrefois correspondu à la réalité et de montrer comment ce mythe a perdu sa pertinence ces dernières années.

La conception de la « police traditionnelle » en Grande-Bretagne, résumée dans l'*Operational Policing Review*, est le concept très débattu de « police consensuelle » (*policing by consent*). L'idée-clé est l'interdépendance entre un degré de consentement élevé de la part du public et un pouvoir policier réduit, qui équivaut à un « cercle vertueux » : le public soutient la police parce qu'elle n'est pas oppressive, et la police peut agir sans pouvoirs étendus parce qu'elle est « armée » du soutien du public.

Plus précisément, ce concept de modèle de police britannique « traditionnel », tel qu'il est exposé dans la citation ci-dessus (*Operational Policing Review*), attribuée à la police britannique <sup>(2)</sup> les caractéristiques suivantes :

- effectifs réduits;
- pouvoirs réduits;
- haut niveau de responsabilité;
- consentement du public;
- satisfaction du public pour ses rôles d'assistance et d'application de la loi;
- culture incarnée par le *constable* effectuant sa ronde;
- proximité à la communauté.

Ces caractéristiques nous communiquent un modèle familial de la police britannique, souvent invoqué dans les rapports, officiels ou autres. C'est la légende du *constable*, « citoyen en uniforme », qui fut l'hypothèse de base classique des deux enquêtes officielles majeures sur la police de ce siècle : la *Royal Commission on Police Powers and Procedure* (Commission royale sur les pouvoirs et méthodes de la police) de 1929 (Cmnd 3297) et la *Royal Commission on the Police* (Commission royale sur la police) de 1962 (Cmnd 1728). Ce modèle britannique de police a été le pivot de l'idéologie légitimante de ce siècle et nous nous proposons ici d'examiner quel fondement il avait ou continue d'avoir réellement.

## Des effectifs réduits ?

La police britannique a-t-elle des « effectifs réduits », comme l'a prétendu l'*Operational Policing Review* ?

Selon les normes internationales, elle ne semble pas avoir, pour la période récente, des effectifs réduits en proportion de la population. Les comparaisons internationales sont difficiles en raison des définitions variables données à ceux qui sont recensés comme policiers dans les statistiques officielles. En 1979, Ben WHITAKER a cependant tenté une comparaison des pourcentages police/population dans douze pays industrialisés (WHITAKER 1979 p. 115-1166). L'Angleterre et le Pays de Galles comptaient un policier pour 420 personnes. C'était un pourcentage plus faible qu'en Belgique (1/323), en Italie (1/336) ou en France (1/366), mais plus élevé que pour les huit autres pays considérés. Le taux le plus faible était celui des Pays-Bas (1/702), suivi par le Danemark (1/619), le Japon (1/612), la Suède (1/596), l'Allemagne de l'Ouest (1/544), le Canada (1/533), les États-Unis (1/500) et le Luxembourg (1/485).

Depuis lors, la proportion de policiers par rapport à la population s'est considérablement accrue en Angleterre et aux Pays de Galles, les gouvernements conservateurs, particulièrement au début des années 1980,



ayant considéré le renforcement de la police comme une priorité politique. En 1991, il y avait, en Angleterre et au Pays de Galles, un policier pour 385 personnes <sup>(3)</sup>. En 1938, le pourcentage police/population était de 1/689, ce qui aurait positionné l'Angleterre et le Pays de Galles relativement bas dans la hiérarchie internationale. La proportion police/population commença à s'élever dans les années 1950. Ainsi, en 1952, il y avait un policier pour 611 personnes en Angleterre et au Pays de Galles, mais en 1962 cette proportion avait atteint un policier pour 581 personnes (WHITAKER 1964 p. 47-8). Cependant, elle restait relativement basse, comparée aux autres pays industrialisés. Le pourcentage aux États-Unis était de 1/502, en Allemagne de l'Ouest de 1/391 et en France, de 1/329 (ibid.). L'Angleterre et le Pays de Galles semblent donc avoir eu, comparativement, peu de policiers pendant la seconde Guerre mondiale. En dépit d'une proportion croissante de policiers dans la période d'après-guerre, ceci est resté vrai, comparativement, dans les années 1950 et 1960. Mais au cours des années 1970, et particulièrement au cours des années 1980, le pourcentage police/population s'est considérablement accru. La proportion actuelle de policiers vis-à-vis de la population en Angleterre et au Pays de Galles a presque doublé par rapport aux chiffres d'avant la seconde Guerre mondiale.

On doit ajouter à cela le fait que ces policiers sont assistés par un nombre bien plus important d'employés civils des services de police. Dans les années 1974-75, il y avait, en Angleterre et au Pays de Galles, 40 997 civils employés par les forces de police, mais en 1989-90, ils étaient 48 307, soit une augmentation de 18 % (*Operational Policing Review*, p. 55). Ils sont maintenant environ 55 000.

Non seulement les policiers sont beaucoup plus nombreux que par le passé, mais ils sont maintenant beaucoup mieux payés et formés et utilisent beaucoup plus de moyens technologiques. Le salaire des policiers en 1989 était 6,45 fois plus élevé qu'en 1974, alors qu'à la même période l'index des prix à la consommation n'avait augmenté que de 4,32 fois (les salaires moyens avaient augmenté de 5,74 fois). Dans la grille actuelle des salaires, un *constable* reçoit 12 555 livres à l'embauche et 20 952 livres après 15 ans de carrière. Les personnels gradés sont évidemment mieux payés. Les *constables*-chefs gagnent entre 55 482 livres et 70 521 livres selon l'importance des unités qu'ils commandent tandis qu'un *commissioner* adjoint de la police métropolitaine gagne 70 521 livres.

Les niveaux d'études et de formation se sont aussi considérablement élevés. En 1962, le *Royal Commission on the Police Report* (Rapport de la commission royale sur la police) constatait qu'il n'y avait « pas d'exemple récent d'un diplômé de l'université entrant dans le service ». Depuis le début des années 1980, environ 10 % des effectifs annuels des recrues sont diplômés de l'université (soit plus de 300 par an) et actuellement environ 6 % des personnels de la police sont diplômés de l'univer-

sité (HIM *Chief Inspector of Constabulary Report*, 1991, p. 31 – Rapport de l'Inspecteur en chef des *constables* de sa Majesté). Le temps de formation au sein de la police a augmenté et il y a eu beaucoup d'innovations pour en améliorer la qualité. Il y a trente ans, la formation consistait essentiellement en l'apprentissage routinier de la législation policière pendant les 3 premiers mois d'embauche, puis par deux sessions de quinze jours de révision au cours de la période des deux années de stage. Aujourd'hui, le schéma habituel consiste en un système modulable alternant des cours basés au collège et une formation sur le terrain pendant toute la durée des deux années de stage. Les stagiaires commencent par trois semaines au centre de formation local, suivies par une semaine dans un commissariat de police pour se familiariser avec le travail policier. Ensuite, ils sont hébergés au centre de formation du district pour un cours de dix semaines, suivi par cinq semaines dans une équipe de ronde sous la supervision d'un *constable*-tuteur.

Le reste de la période de stage consiste en une alternance entre divers cours post-fondation et des affectations dans les services spécialisés comme le service d'enquête criminelle (CID – *Criminal Investigation Department*). Le contenu et le style de la formation ont aussi considérablement évolué. L'apprentissage routinier de la législation a été remplacé par une formation centrée sur les aptitudes inter-personnelles et l'information sociale. Les méthodes d'enseignement sont moins didactiques et plus participatives et pratiques. Elle mettent l'accent sur l'utilisation par les recrues de leur propre expérience.

L'accroissement de policiers mieux payés et formés s'accompagne de davantage de technologie. Le changement-clé eut lieu dans les années 1960 où les patrouilles à pied furent en grande partie remplacées par des patrouilles motorisées coordonnant leurs actions par radio et ordinateur. Les dépenses globales de la police ont, ainsi, augmenté de 1.025 millions de livres en 1976-77 à 4.121 millions de livres en 1989-90. Ceci s'explique en grande partie par les salaires des policiers, mais les dépenses d'infrastructures ont aussi augmenté, passant de 226 millions de livres à 745 millions de livres.

S'il a peut-être été exact que les forces de police britannique eurent des « effectifs réduits », ce n'est certainement plus le cas actuellement. Les policiers britanniques sont maintenant beaucoup plus nombreux par rapport à la population qu'avant la Seconde guerre mondiale, et ce ratio a augmenté particulièrement vite ces quinze dernières années. Cependant, le nombre de policiers n'a pas augmenté proportionnellement à la charge de travail. Le nombre des délits enregistrés au début des années 1950 était d'environ 0,5 million par an. Mais en 1979 il est passé à 2,5 millions et a atteint près de 5,5 millions en 1992 (*Home Office Statistical Bulletin* – Bulletin statistique du ministère de l'Intérieur – 24 juin 1992). Même si une grande partie de cette augmentation peut s'expliquer par une tendance plus élevée à faire des dépositions et à enregistrer

davantage de délits, les *British Crime Surveys* (Enquêtes britanniques sur la criminalité) montrent qu'il y a néanmoins une augmentation considérable de la *victimisation* (MAYHEW, ELLIOTT et DOWDS 1989). La *British crime survey* la plus récente montre que les taux de *victimisation* ont augmenté de 50 % entre 1981 et 1991 comparés à une augmentation du chiffre des délits enregistrés de presque 100 % (MAYHEW et MAUNG 1992). En tout cas, l'augmentation du taux des délits enregistrés indique, en soi, une charge de travail plus lourde pour les policiers. Il ressort de toutes ces estimations que l'augmentation du nombre des policiers et de leurs ressources a été considérablement dépassée par l'augmentation de la criminalité. A la charge de travail croissante en matière de criminalité, se sont ajoutés des désordres publics plus fréquents depuis le début des années 1970 et, en particulier, dans les années 1980. Ces désordres ont eu lieu dans des cadres divers : conflits dans les industries, émeutes urbaines, manifestations politiques, et dans des contextes de loisirs divers – match de football, drogue-parties, courses-spectacles de voitures volées, bagarres dans les *pubs*, etc. Outre les délits et les désordres, les tâches auxquelles la police doit faire face se sont alourdies dans d'autres domaines, par exemple le volume de la circulation a augmenté. Poursuivant les objectifs gouvernementaux d'amélioration de la gestion des ressources dans les services publics, les policiers sont également confrontés au poids croissant de règles administratives et juridiques dans les procédures plus complexes, de suivi des dossiers des suspects, établies par le *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 (Loi sur la police et l'évidence criminelle) et dans les contrôles financiers.

En conclusion, il n'est plus vrai que la police britannique a des « effectifs réduits », si on s'en réfère à son passé ou aux taux police/population comparés aux autres pays. Cependant, l'augmentation du nombre des policiers a été inférieure à l'augmentation du volume des tâches qu'ils ont à assumer.

## Des pouvoirs réduits ?

Un élément important du modèle de la police britannique traditionnelle est que les policiers ont « peu de pouvoirs » (selon les termes de l'*Operational Policing Review*). La Commission royale sur la police déclarait en 1962 : « Les pouvoirs de la police sont principalement fondés sur le droit commun et sont peu différents de ceux d'un simple citoyen, avec le corollaire important que la police ne peut être pleinement efficace que si elle bénéficie du soutien de l'opinion publique... » (*Royal Commission on the Police Report*, 1962, p. 11).

Le modèle traditionnel souligne le fait que non seulement les policiers n'avaient pas plus de droits que le simple citoyen, mais aussi qu'ils étaient strictement soumis aux règles du droit dans l'exercice de leurs pouvoirs. Les tribunaux, au XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup>, ont contrôlé

scrupuleusement les pratiques policières et ont, à de nombreuses occasions, déclaré illégale la conduite de *constables*, individuellement ou quelquefois même les politiques adoptées par les chefs de la police (MILLER 1977; DAVIS 1984). Cette image de la sujétion des policiers aux règles du droit fut un élément important dans le processus par lequel la nouvelle police, créée après 1829 par Sir Robert PEEL et d'autres face à une très large opposition, a pu gagner, à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, le soutien de la majorité de la population (REINER 1992 p. 63-64).

L'image traditionnelle de la police britannique soumise aux règles du droit ne s'est pas toujours accordée avec la réalité de la pratique policière. La mise à jour récente d'archives et d'histoires orales de « l'âge d'or » du milieu du siècle, où la police était au sommet de sa popularité, a montré que les négligences et les abus de pouvoir vis-à-vis des suspects étaient largement répandus et rarement mis en lumière (MARK 1978 p. 28-29 et 52-53; DALEY 1986 p. 234-239; BROGDEN 1991). Beaucoup d'erreurs judiciaires ont été commises à cette époque, avec beaucoup moins de chances qu'aujourd'hui d'être éclaircies (WOFFINDEN 1989 chap. I et 2). La culture « déférente » de cette époque rendait également les marginaux de la société – normalement « destinés » à se heurter finalement à la police – à la fois moins aptes à porter plainte et moins susceptibles d'être crus qu'aujourd'hui.

Quelle que soit la réalité passée du modèle traditionnel de la police britannique – avec ses pouvoirs restreints et sa soumission aux règles du droit –, les évolutions de ces vingt-cinq dernières années ont complètement détruit ce modèle. Les pouvoirs juridiques de la police se sont étendus à la fois par statut et par jurisprudence durant ce dernier quart de siècle (LEIGH 1985), aboutissant au *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 – PACE <sup>(4)</sup> (loi sur la police et l'évidence criminelle) qui tente de codifier les pouvoirs de la police dans les enquêtes criminelles (comme le fait le *1986 Public Order Act* (loi sur l'ordre public) pour le contrôle du désordre, cf. SMITH 1987). Le PACE donne à la police une pléthore de pouvoirs dépassant ceux du simple citoyen dans les domaines des interpellations, recherches, captures, arrestations, détentions et interrogatoires.

En même temps, le PACE tente d'établir un système de contrôle et d'examen pour garantir que ces pouvoirs soient exercés selon les règles du droit et les codes de la pratique policière (*Codes of practice*) énoncés dans cette loi. Ces garanties reposent principalement sur le contrôle interne de la police et, au premier chef, sur la discipline. Mais les procédures sont révisables par les tribunaux qui ont le pouvoir discrétionnaire d'exclure les preuves violant les droits des suspects. Certaines indications montrent que les tribunaux adoptent actuellement une ligne plus dure, vis-à-vis des preuves rassemblées par la police qu'avant le PACE (FELDMAN 1990). Un autre contrôle indépendant, potentiellement impor-

tant, est la création en 1985 d'un organe indépendant, le *Crown Prosecution Service* – CPS (Service des poursuites des délits), qui prend la responsabilité finale concernant les décisions de poursuite, indépendamment de la police. Les études effectuées semblent cependant montrer que le CPS, qui travaille sur des dossiers déjà « bouclés » par les inspecteurs de police, ratifie, le plus souvent, les décisions prises préalablement par la police (McCONVILLE, SANDERS et LENG 1991). Les jugements actuels sur le PACE sont mitigés. Si, à certains égards, le PACE a conduit à ce que davantage de suspects puissent bénéficier de leurs droits – tels que l'accès à un avocat avant l'interrogatoire – dans l'ensemble, la plupart des suspects ne font pas valoir ces droits et les recherches laissent même apparaître qu'ils subissent un désavantage structurel vis-à-vis de la police (McCONVILLE, SANDERS et LENG op. cit.; REINER 1992 p. 223-232).

En fin de compte, la police britannique n'a plus de « pouvoirs restreints » (si elle en a jamais eus). Elle jouit de pouvoirs juridiques étendus et le mythe du « citoyen en uniforme » n'est plus fondé, à cet égard, sur aucune réalité.

Malgré l'introduction de nouvelles garanties en même temps que l'extension de ces pouvoirs, les jugements restent nuancés. Les pouvoirs de la police restent un sujet brûlant dans le débat politique, suite à une série de scandales sans précédent sur des erreurs de justice qui ont provoqué une émotion au sujet des libertés civiles. La police, elle, continue à critiquer des droits tels que le droit de non-réponse faisant obstacle à l'efficacité de son travail. A la suite de certaines erreurs judiciaires récentes, très graves (les quatre de Guilford et le six de Birmingham que la Cour d'appel déclara condamnés par erreur pour les attentats à la bombe de l'IRA, en 1974, contre des *pubs*), une nouvelle *Royal Commission on Criminal Justice* (Commission royale sur la justice criminelle) fut créée en 1991. Présidée par Lord RUNCIMAN, elle a entrepris des recherches complémentaires dont les résultats donneront lieu à un rapport en 1993. Sa publication donnera certainement lieu à de profonds changements dans le système en vue de parvenir au contrôle effectif de l'usage que les policiers font de leurs pouvoirs juridiques, ce qui est une question cruciale dans les procédures pénales.

## Une responsabilité élevée

La police britannique s'est traditionnellement perçue comme hautement responsable, d'abord en raison de sa responsabilité vis-à-vis de la loi. Sir Robert MARK, *Commissioner* de la police métropolitaine au début des années 1970, écrivait :

« Le fait que la police britannique doive répondre devant la loi, que nous agissions au nom de la communauté et non sous la protection du gouvernement, fait de nous la police la moins puissante, la plus responsable et donc la plus acceptable du monde » (MARK 1977 p. 56).

Les destinées fluctuantes du mythe de la responsabilité juridique ont déjà été examinées. Si ce n'est pas la forteresse que mentionne MARK, qu'en est-il des autres canaux de responsabilité ? Comme l'indique MARK, la police britannique a depuis longtemps fait une vertu de son absence de responsabilité vis-à-vis des organes du gouvernement. De plus, jusqu'au *1964 Police Act* (loi sur la police), il n'y avait aucun système formel pour traiter des plaintes individuelles, et le système mis en place depuis lors suscite encore peu la confiance populaire : en dépit de plusieurs réformes, il repose encore fondamentalement sur l'enquête interne par les policiers eux-mêmes. Ces aspects de la responsabilité seront examinés, ci-après, plus en détail.

### Responsabilité démocratique

La responsabilité de la police britannique vis-à-vis des gouvernements élus, a toujours été ténue en ce qui concerne ses politiques et pratiques. Jusqu'au *1964 Police Act*, il faut distinguer fondamentalement trois types de forces de police, en fonction de leurs structures de direction. La *Metropolitan Police (Met)*, police métropolitaine, première force professionnelle moderne en Angleterre et au Pays de Galles, fut créée en 1829 et reste unique en matière d'organisation de ses responsabilités. Il n'y a aucune participation du gouvernement local dans ses décisions politiques formelles. Pour la *Met*, l'autorité responsable a toujours été le ministre de l'Intérieur. Très tôt, les ministres successifs ont régulièrement soutenu l'idée de l'indépendance des *constables*, confirmant qu'ils laissaient la direction et le contrôle opérationnels quotidiens au chef de la police, le *commissioner*, nommé par eux. Quelle que soit la justesse de cette prise de position au regard des réalités de l'équilibre des pouvoirs entre ministre de l'Intérieur et *commissioners*, elle a fonctionné comme un bouclier commode pour les ministres face aux enquêtes parlementaires trop approfondies sur les pratiques de la *Met*.

Jusqu'au *1964 Police Act*, il y eut deux sortes de forces de police distinctes. Les forces du comté avaient leurs responsables locaux, le *Standing Joint Committee* (Commission mixte permanente), comprenant à parité, depuis le *1888 Local Government Act* (loi sur le gouvernement local), des juges de paix et des conseillers locaux élus. Les forces de police de circonscription avaient des commissions de surveillance, composées seulement de conseillers élus, responsables de la police locale. Les relations de ces organes avec les *constables*-chefs étaient variables. Les commissions de surveillance détenaient en dernier ressort le pouvoir sur l'orientation des politiques de leurs unités, même si, dans la pratique courante, elles avaient tendance à se référer à la sagesse professionnelle de leurs *constables*-chefs. Les *constables*-chefs du comté étaient nettement plus autonomes par rapport aux commissions mixtes permanentes. Cela correspondait à une profonde différence de statut social entre les chefs de circonscription (*borough*) et les chefs de comté (*county*). Les

*constables*-chefs de circonscription étaient des officiers de police de carrière, issus de classes ouvrières, qui avaient acquis leurs galons dans la profession, alors que les chefs de comté étaient, en général, issus des milieux de la noblesse paysanne et étaient souvent d'anciens officiers de l'armée (cf. REINER 1991 chap. 2). De plus, les forces provinciales avaient été soumises par le ministre de l'Intérieur à un contrôle central croissant, contrôle dont l'étendue n'était pas clairement définie dans la législation. Le *1856 County and Borough Police Act* (loi sur la police des comtés et des circonscriptions) avait établi l'Inspection des *constables* de sa Majesté (*HM Inspectorate of Constabulary*), chargés de vérifier l'efficacité des forces, sur la base d'une inspection par an. Si ces unités recevaient un certificat d'efficacité, l'*Exchequer* leur accordait une subvention équivalente à 25 % de leurs dépenses. Cette subvention fut augmentée à 50 % en 1874 et devint un instrument pour augmenter le contrôle central <sup>(5)</sup>.

Depuis le *1964 Police Act*, la structure de direction de la police dans les provinces est devenue plus uniforme et on la désigne habituellement comme un système « tripartite » (pour le *Met*, la structure reste inchangée). La responsabilité du travail policier est répartie entre les autorités policières locales, les *constables*-chefs et le ministre de l'Intérieur. Les autorités de la police se composent actuellement d'un tiers de juges de paix et de deux tiers de conseillers locaux élus. Ils ont le devoir « d'assurer le bon fonctionnement d'une force de police adaptée et efficace pour la région » (S.4). Pour ce faire, ils disposent d'un certain nombre de pouvoirs : embaucher et, si besoin, licencier les *constables*-chefs, recevoir un rapport annuel, demander des rapports sur d'autres sujets pertinents à leurs fonctions. Cependant, l'exercice de tous ces pouvoirs est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur. Les autorités policières n'exercent aucun pouvoir qui ne puisse être outrepassé par le ministre de l'Intérieur en cas de désaccord. Les *constables*-chefs sont responsables de « la direction et du contrôle » des forces de police (S. 5). Le rôle du ministre de l'Intérieur est de « promouvoir l'efficacité de la police » (S. 28). Il dispose d'un formidable arsenal de pouvoirs pour y parvenir, pouvoirs qui – à la différence de ceux des autorités locales – ne sont soumis à l'approbation d'aucun autre corps constitué, même s'ils sont juridiquement révisables par les tribunaux selon les principes de base du droit public (ce type de révision restant très général, uniquement pour déterminer si les actions sont *ultra vires*, c'est-à-dire totalement déraisonnables).

Le système tripartite ne répartit donc pas de façon tout à fait équilibrée les responsabilités et pouvoirs. Jusqu'au début des années 1980, pourtant, le système a fonctionné d'une façon assez satisfaisante en raison d'un « *gentleman's agreement* » entre les parties. Les autorités policières avaient la responsabilité de fournir les moyens nécessaires au travail de la police et discutaient des problèmes généraux d'administration, mais

elles ne prenaient aucune part aux décisions « opérationnelles » ou aux orientations politiques. Elles se contentaient, pour la plupart, de suivre les indications des *constables*-chefs, professionnellement experts en matière d'exercice de leurs fonctions (BROGDEN 1977). Elles soutenaient plus qu'elles ne critiquaient. Le système commença à s'enrayer au début des années 1980 avec la radicalisation, dans les grandes villes, des autorités contrôlées par les travaillistes. Ces autorités métropolitaines lancèrent une campagne pour contrôler le travail policier, y compris sur des questions « opérationnelles », et pour faire en sorte que la police rende totalement compte de sa politique aux autorités élues démocratiquement (en éliminant les juges de paix non élus). Cette campagne s'épuisa à la fin des années 1980, en partie parce que le parti travailliste adopta pour des raisons électorales une ligne plus modérée, « néo-réaliste ». Plus fondamentalement, la campagne radicale fut largement détruite par le 1988 *Local Government Act* (loi sur le gouvernement local) qui supprima les autorités locales en les remplaçant par des conseils mixtes (*Joint Boards*) plus souples (LOVEDAY 1992).

La position des autorités locales de la police a aussi été affaiblie par une série de procès établissant une doctrine de large « indépendance des *constables* » (LUSTGARTEN 1986; REINER 1991 chap. 2). Ces procès s'ajoutèrent à d'autres évolutions juridiques qui avaient spécifié que les *constables* exercent leur fonction d'application de la loi comme des agents indépendants de la Couronne et qu'aucun corps du gouvernement ne peut leur dicter la façon d'exercer leurs pouvoirs légaux (MARSHALL 1965, 1978; JEFFERSON et GRIMSHAW 1982). Ceci constitua une arme puissante protégeant les *constables*-chefs du contrôle des autorités locales.

Cependant, en dépit de cette doctrine de « l'indépendance des *constables* », une tendance à l'accroissement du contrôle du gouvernement central sur le travail de la police s'est nettement manifestée ces dernières années. L'influence du gouvernement central sur le travail de la police s'est accrue depuis un siècle et demi. Cette évolution s'est accélérée à tel point ces dernières années que, bien que le système reste nommément local (avec 43 unités distinctes en Angleterre et au Pays de Galles), il est, sous de nombreux aspects, national (REINER 1991).

Tout au long de l'histoire de la police en Angleterre et au Pays de Galles, un *stimulus* important à l'implication du gouvernement national dans les opérations de police a été le contrôle des conflits sociaux et des désordres politiques qui pouvaient constituer une menace pour la politique gouvernementale. Ainsi, dans les premières années de ce siècle, les recherches historiques ont mis en évidence le contrôle étroit exercé par le ministère de l'Intérieur sur le travail policier pendant les mouvements ouvriers précédant la première Guerre mondiale et dans l'entre-deux-guerres (MORGAN 1987; WEINBERGER 1991). Les grèves des mineurs, au début des années 1970, qui ont finalement conduit à l'échec du gouver-



nement conservateur en 1974, ont été perçues par beaucoup de policiers (et dans l'*Establishment* conservateur) comme une défaite déshonorante pour les autorités. Pour se préparer à des circonstances similaires dans l'avenir, les forces de police ont élevé, dans les années 1970, le niveau et la coordination des tactiques de contrôle des conflits. Les unités de base du système mis en place furent les unités de soutien de la police (*Police Support Units* – PSUs), composées de 23 officiers (1 inspecteur, 2 sergents et 20 *constables*) spécialement entraînés aux tactiques de maintien de l'ordre public et aux équipements. Bien que travaillant normalement dans les unités de police locales, ces officiers sont, cependant, rapidement mobilisables pour faire face aux problèmes survenant hors de leurs propres unités, en vertu de dispositions particulières d'assistance mutuelle. Lors d'une situation de crise, les PSUs sont coordonnés par le NRC (*National Reporting Centre* – Centre national des rapports) situé à Scotland Yard et dirigé par le Président de l'association des chefs de police (*Association of Chief Police Officers* – ACPO) <sup>(6)</sup>. Le NRC a été créé en 1972 après la défaite de la police face aux mineurs grévistes au dépôt de coke de Saltley, (les piquets de grève réussissant à fermer l'usine en dépit de la résistance de la police). L'efficacité face aux désordres du système coordonné au plan national a été mise en évidence pendant la grève des mineurs de 1984-1985. Une opération massive d'assistance mutuelle coordonnée par le NRC a réussi à mettre un terme à la grève (MCCABE et al. 1988; GREEN 1991). La grève a souligné l'impuissance des autorités de police locales : à plusieurs reprises, les autorités contrôlées par le *Labour* n'ont pas réussi à influencer les tactiques de la police dont elles étaient censées contrôler l'efficacité.

Depuis la grève des mineurs de 1984-85, cette évolution vers une très rapide augmentation de la centralisation s'est confirmée, réduisant le rôle des autorités locales de police à une « inexistence » virtuelle. Paradoxalement, cela apparaît dans certaines mesures apparemment destinées à renforcer les autorités locales. Par exemple, à la suite du rapport SCARMAN de 1981 et durant les années de désordres urbains à Brixton (et ailleurs), le ministère de l'Intérieur a cherché à mettre en œuvre une approche selon laquelle la consultation locale était nécessaire pour combler le fossé qui semblait exister entre la police et les communautés des centre-villes. En 1984, la loi sur la police et l'évidence criminelle (*Police and Criminal Evidence Act*) (S. 106) a rendu obligatoire la mise en place d'instances consultatives dans chaque zone d'action de la police. Dans la plupart des zones rurales, les procédures consultatives formelles furent, dans l'ensemble, considérées comme redondantes ou même contre-productives, étant donné les relations généralement harmonieuses entre la police et le public. L'éventuelle création d'organismes formels, rencontra une forte résistance et la loi ne spécifiait pas que la structure formelle d'une commission était nécessaire pour satisfaire les exigences d'une consultation « adéquate ». Quoi qu'il en soit, suite aux pressions du ministère de l'Intérieur, toutes les régions ont maintenant

des commissions consultatives selon le modèle uniforme spécifié par les circulaires du ministère de l'Intérieur. Ceci démontre clairement que ces circulaires, qui sont censées être seulement incitatives, deviennent de plus en plus contraignantes (MORGAN 1987; MORGAN et MAGGS 1985). Les commissions ont effectivement fonctionné davantage comme des moyens de légitimer le *statu quo* en produisant l'apparence plutôt que la réalité d'une consultation. C'est la police qui influence les groupes – auto-désignés et généralement favorablement prédisposés à l'égard de la police – qui participent à ces commissions plutôt que l'inverse (MORGAN 1989).

Les changements juridiques ont souligné la tendance centralisatrice. Comme on l'a montré, le *1985 Local Government Act* (loi sur le gouvernement local) a ouvertement fait pencher l'équilibre des pouvoirs vers le centre en supprimant les autorités métropolitaines radicales et en augmentant le contrôle financier central (hausse de la contribution des gouvernements centraux et augmentation des contrôles généraux sur les dépenses locales, cf. LOVEDAY 1991). Un jugement très significatif de la Cour d'appel (*R. v. Secretary of State for the Home Department ex. p. Northumbria Police Authority* (1988) 2 *Weekly Law Reports* 590) a encore plus souligné l'impuissance des autorités locales. Il a montré, au fond, que les autorités de police locales n'avaient pas de pouvoir face aux décisions politiques d'un *constable*-chef si celui-ci a le soutien du ministère de l'Intérieur, même si cela implique le recours à des pratiques que le précédent *gentleman's agreement* estimait être du ressort des autorités de police locales selon le *1964 Police Act*. Le cas concernait une circulaire du ministère (n° 40/1986) statuant que si les *constables*-chefs n'étaient pas autorisés par leurs supérieurs à acquérir des gaz CS ou des balles en plastique pour s'entraîner au contrôle des émeutes, ils pouvaient en obtenir d'un magasin central lorsque l'inspecteur des *constables* de sa Majesté (*HM Inspector of constabulary*) l'estimait nécessaire. Les autorités de police de Northumbria demandèrent un examen juridique de cette circulaire arguant qu'elle était *ultra vires* pour le ministre de l'Intérieur car la loi sur la police de 1964, (S. 4), attribuait aux autorités policières locales la responsabilité première de la « gestion d'une force de police adéquate et efficace pour la région ». Elles firent valoir que l'obligation du ministre d'utiliser ses pouvoirs pour « favoriser l'efficacité de la police » (S. 28) et pour répondre aux besoins des services publics (S. 41) ne supplantait pas leurs prérogatives. La Cour d'appel rejeta cet argument, statuant que la loi sur la police donnait pleins pouvoirs au ministre de l'Intérieur pour prendre toute mesure qu'il estimait nécessaire pour assurer l'efficacité de la police (selon les prescriptions professionnelles exprimées par l'*HM Inspectorate of constabulary* (Inspection des *constables* de sa Majesté). La Cour d'appel confirma aussi que la prérogative royale médiévale de maintenir la « paix de la reine » à travers le royaume donnait au ministre le pouvoir d'agir comme il l'avait fait, sans prendre en considération les termes

spécifiés par la loi sur la police <sup>(7)</sup>. Cela donne, semble-t-il, clairement et d'autorité, l'*imprimatur* juridique à l'impuissance des autorités policières locales. Leur influence dépend davantage du bon-vouloir et de la bienveillance des *constables*-chefs (et des ministres) qui estiment en général que c'est le chemin de la sagesse d'entretenir le consensus (REINER 1991 chap.11). Mais quand un conflit atteint un point crucial, les autorités locales n'ont effectivement aucun pouvoir indépendant. Il est clair qu'elles ont été marginalisées et sont devenues une partie d'un mécanisme policier général centralisateur. Les aspects apparemment compensateurs, tels que les commissions consultatives locales, sont de simples « feuilles de vignes » qui tentent vainement de masquer un mouvement centralisateur.

### Plaintes contre la police

Les mouvements pour les droits civiques ont depuis longtemps été préoccupés par l'inadaptation des procédures régissant les plaintes portées contre la police. Le *1964 Police Act* a, pour la première fois, imposé que toutes les plaintes soient soumises à enregistrement et enquête. Cependant, cette disposition fit l'objet de nombreuses critiques car elle reposait entièrement sur des enquêtes et jugements internes – excepté pour les cas impliquant une charge criminelle contre un policier – qui sont traditionnellement soumis au Procureur général (*Director of Public Prosecution*). En 1976, une autre loi sur la police créa un bureau des plaintes composé de membres non professionnels recevant copie du rapport d'enquête du policier sur chaque plainte et l'indication de la décision prise par le *constable*-chef adjoint de la région (ayant la responsabilité de décider des inculpations disciplinaires). Le bureau pouvait recommander ou ordonner que des inculpations disciplinaires soient prononcées, outrepassant la décision du *constable*-chef adjoint. Les membres du bureau faisaient alors partie du tribunal disciplinaire mis en place. Pourtant, ce bureau ne contribua pas à dissiper le manque de confiance de la population, ceci surtout parce que les enquêtes étaient encore entièrement internes. Comme le bureau pouvait seulement examiner des cas déjà instruits par l'enquête policière, il n'est pas surprenant qu'il n'ait pratiquement jamais manqué de contresigner la décision préalable du *constable*-chef adjoint.

La pression en faveur d'un système totalement indépendant a continué à monter. Dans les années 1980, des soutiens provenant de corps de l'*Establishment* sont venus ajouter leur voix aux critiques des militants pour les libertés civiques. En 1981, le rapport SCARMAN, la commission *ad-hoc* sur les affaires intérieures de la Chambre des communes (*House of Commons Select Committee on Home Affairs*) et même la fédération

de la police (*Police Federation*) et quelques *constables*-chefs plaidèrent en faveur d'un système indépendant comme seul moyen de gagner la confiance de la population.

Ce large soutien en faveur d'un système indépendant aboutit à de nouveaux développements en ce sens : le *1984 Police and Criminal Evidence Act* établit une direction policière des plaintes indépendante (*Police Complaints Authority* - PCA), qui remplaça le bureau précédent. La PCA hérita du PCB la fonction de révision *post-hoc* des enquêtes et jugements internes. Pour la première fois, un élément indépendant est introduit dans la procédure d'enquête elle-même. La PCA est requise de superviser l'enquête pour des plaintes alléguant que la mort ou des blessures sérieuses ont été provoquées par abus de pouvoir de la police. Elle est aussi habilitée à superviser tout autre cas qu'elle considère d'intérêt public. D'autres cas peuvent lui être déférés par le ministre de l'Intérieur. Lors de la supervision d'une enquête, la PCA peut s'opposer à la désignation d'un enquêteur de police; elle peut aussi transmettre des directives aux enquêteurs de police. Elle doit certifier que l'enquête lui paraît satisfaisante avant que le rapport final soit publié. En outre, le PACE a aussi mis en place des procédures pour instruire les plaintes mineures de façon informelle (si, à la fois, le plaignant et le policier inculqué y consentent). L'intention est de permettre à la PCA de se concentrer sur les cas plus graves et de réduire la durée et la complexité des procédures. Des recherches sur la PCA semblent montrer qu'elle remplit effectivement sa fonction d'enquête lorsqu'elle peut accorder l'attention qui convient malgré ses ressources limitées (MAGUIRE et CORBETT 1991). La procédure de résolution informelle semble également fonctionner de façon assez satisfaisante (CORBETT 1991). Cependant, le nouveau système n'obtient pas plus la confiance du public ou de la police que le précédent (BROWN 1987; MAGUIRE et CORBETT 1991). On considère encore habituellement, dans l'opinion critique ou policière, que seul un système totalement indépendant pourrait inspirer la confiance, quelle que soit la réalité de sa réussite dans la gestion effective des plaintes, comparé à la procédure actuelle (MAGUIRE 1991; REINER 1991 p. 286-300). Il est peu probable que la pression en faveur d'un tel système diminue. Il existe aussi une demande croissante pour d'autres changements qui permettraient à la population d'obtenir plus facilement réparation pour les torts causés. Parmi ces changements, on peut retenir l'extension du champ des plaintes permettant de déposer plainte sur la politique de la police et non pas seulement sur les agissements particuliers de tel ou tel policier; la modification des termes du jugement en changeant, par exemple, la charge des preuves de la connotation criminelle « au-delà de tout doute possible » à la connotation civile « d'équilibre des probabilités ». L'importance du problème de la charge des preuves apparaît avec l'augmentation considérable des actions civiles réussies contre une mauvaise utilisation par la police de ses pouvoirs <sup>(8)</sup>.

## Le consentement populaire

La police britannique a été, depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, confrontée à une large opposition populaire qui a mis en jeu sa propre existence (EMSLEY 1991). Cette opposition est venue de larges courants de l'opinion publique, du haut en bas de l'échelle sociale. Si les classes supérieures ont été rapidement reconquises, le ressentiment des classes ouvrières vis-à-vis de ce qui était perçu comme une présence oppressive disciplinant leur vie quotidienne et contrôlant leurs organisations politiques et syndicales naissantes est resté prédominant tout au long du siècle qui a suivi la création de la police (STORCH 1975; BROGDEN 1982). Dès le début, Sir Robert PEEI et les autres architectes du système policier britannique ont tenté d'apaiser les craintes et défiances en construisant l'image, décrite plus haut, « d'une police consensuelle » (MILLER 1977). Ils mirent l'accent sur des idées telles que celle du faible pouvoir de la police, de la responsabilité juridique, du policier comme citoyen en uniforme. Au milieu du siècle, ces stratégies, dans le contexte historique général de l'intégration croissante et de l'institutionnalisation des conflits de classes dans la société britannique, ont réussi à ce que le consentement populaire à la police atteigne des niveaux remarquablement élevés (REINER 1992a chap. 2).

Beaucoup de sources contemporaines attestent de ce haut niveau d'approbation populaire à la police au cours des années 1940 et 1950. En 1955, une enquête journalistique sur le « caractère anglais », par exemple, soutenait que « l'ensemble de la population » avait constitué le policier (ou la femme policier) en idéal et devenait progressivement plus « auto-policiée » (GORER 1955 p. 311). En 1959, une enquête nationale de grande envergure, conduite par la commission royale sur la police, constatait que l'écrasante majorité de la population (83 %) avait « beaucoup de respect » pour la police, avec des différences minimales entre les classes. Seulement 1 % exprimait « peu de respect ». La création de cette commission a découlé d'un certain nombre de *causes célèbres* suscitant des questions sur les relations police-population et sur la responsabilité de la police (BOTTOMS et STEVENSON 1992 p. 25-27). Cependant les débats qui ont suscité tant d'intérêt à la fin des années 1950 seraient à peine mentionnés dans les journaux aujourd'hui et feraient encore moins l'objet d'une large enquête dans le public <sup>(9)</sup>. Que ce fût alors le cas atteste, en soi, l'état relativement tranquille, à cette époque, des relations entre la police et le public. En fait, la commission royale perçut un « vote de confiance massif dans la police », constat qui fut critiqué à l'époque comme complaisant et négligeant les aspects de l'enquête indiquant une conclusion plus pessimiste (WHITAKER 1964 p. 15-17). Comme on l'a dit plus haut, durant « l'âge d'or » du consentement populaire, il y eut des abus systématiques vis-à-vis des plus défavorisés socialement, qui n'étaient pas été mis en lumière, la culture de l'époque étant plus « déférente ».

Il est clair que le consentement populaire a, depuis, fortement régressé. A la fin des années 1980 en particulier, il y a eu une hémorragie massive de la confiance populaire, accélérée par une série de scandales spectaculaires liés à des erreurs judiciaires (à commencer par la libération des quatre de Guilford) et par une apparente baisse de capacité de la police à protéger la population de la criminalité. Un sondage MORI, en novembre 1989, reprenant quelques-unes des questions déjà utilisées lors de l'enquête de la commission royale de 1959, a constaté un grand recul de la confiance en trente ans. En 1989, seulement 43 % de la population avait « beaucoup de respect » pour la police (83 % en 1959) et 14 % n'avait « aucune confiance » (1 % en 1959). Des sondages d'opinion réguliers pendant les années 1980, en particulier la série des enquêtes britanniques sur la criminalité (*British Crime Surveys* – BCS), conduites par le ministère de l'Intérieur, ont noté un recul plus lent mais régulier. Alors qu'en 1982 le BCS, par exemple, notait que le travail des policiers était jugé bon ou très bon par 92 % des personnes interrogées, en 1988 ce pourcentage était descendu à 85 % (SKOGAN 1990).

Des années avant que le pourcentage d'approbation générale de la police par l'ensemble de la population ne diminue très nettement, des signes étaient déjà perceptibles au travers de deux tendances significatives. La première fut l'apparition de poches dans la population ayant un taux d'approbation de la police très bas : beaucoup, sinon la majorité, n'acceptaient pas de coopérer avec la police. Ces groupes sont ceux qui ont le plus souvent à faire avec les pouvoirs policiers (ou groupes « propriété de la police » des populations les plus déshéritées socialement (LEE 1981)). De nombreuses études ont fait ressortir que le fait d'être jeune, de sexe masculin, économiquement marginalisé, noir et habitant dans les bas quartiers est associé à une vision négative, souvent hostile, de la police (SMITH et al. 1983; JONES, MCLEAN et YOUNG 1985; SKOGAN 1990). Un premier signe du déclin général du consentement populaire est l'augmentation, dans les années 1980, des groupes « propriété de la police », la politique économique du gouvernement ayant généré dans les villes une classe de jeunes socialement exclus.

La seconde indication de l'érosion du consentement général populaire fut la mise en évidence par l'enquête, sur des questions concernant les pratiques policières (distinctes des pourcentages généraux d'approbation), de la préoccupation largement répandue de « bavures ». Sur des questions telles que : « la police fait-elle de la discrimination raciale ? » ou « accepte-t-elle des pots de vins ? » ou encore « fabrique-t-elle les preuves », il est clair que, en filigrane derrière les taux élevés d'approbation générale, une certaine méfiance grandissait vis-à-vis de la police, même dans la majorité « respectable » de la population (sur ce point, cf. SMITH et al. 1983). Il est évident qu'il y a une crise de la confiance et du consentement populaire vis-à-vis de la police. Et c'est précisément cette crise qui a provoqué des tentatives de réformes telles que l'*Operational Policing Review* (présentée plus haut).

## Satisfaction du public pour les rôles d'assistance et d'application de la loi.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les réformateurs de la police ont entretenu de façon délibérée l'idée que le *bobby* britannique assurait aussi bien un rôle de service que d'application de la loi et de maintien de l'ordre, de sorte que l'assentiment du public découlant d'actions « douces » pouvait légitimer des fonctions plus coercitives. Comme l'expliquait CHADWICK, le *bobby* « a exercé une influence bénéfique sur les classes laborieuses... en montrant que les autorités prennent soin d'elles et qu'elle ne sont pas exclusivement l'objet de coercition » (cité in DONAJGRODSKI 1977 p. 67).

Tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la police a certainement accompli des tâches variées d'assistance, outre son rôle d'application de la loi. Par exemple, EMSLEY a noté comment les policiers allaient frapper à la porte des gens le matin pour les faire se lever pour le travail, un « service du réveil humain » (EMSLEY 1983 p. 158-159). A l'époque, comme maintenant, les policiers du rang s'irritaient des tâches d'assistance, les considérant comme des fonctions « étrangères » les éloignant de leur « réel » travail de police. Mais ils y étaient encouragés par leurs chefs <sup>(10)</sup> et ont joué un rôle dans la consolidation de la légitimation de la police.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, la police a, semble-t-il, joué aussi une fonction d'application de la loi en fournissant une meilleure sécurité aux citoyens face à la criminalité. Ce déploiement de nouvelles forces de police à travers le pays, dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, s'est accompagné d'une augmentation générale de l'ordre et de la pacification de la société victorienne. Comme l'a montré GATRELL, depuis les années 1850 jusqu'aux années précédant la première Guerre mondiale, « la guerre contre les désordres criminels était manifestement en voie d'être gagnée par l'État et les contemporains le savaient » (GATRELL 1989 p. 240-241 cf. aussi RADTINOWICZ et HOOD 1985 chap. 3). Il est difficile d'évaluer la contribution précise de la police à tout ceci. La criminalité a probablement chuté davantage en raison d'un ensemble de facteurs sociaux que de l'impact de la police dans la dissuasion ou l'arrestation des délinquants (EMSLEY 1983, chap. 7). La police fut un élément plus direct dans le déclin graduel du désordre (THURMOND-SMITH 1985) mais, globalement, elle fut probablement plus importante comme symbole de l'ordre que pour ses effets instrumentaux <sup>(11)</sup>. Cependant, quelle que fût l'efficacité technique réelle des policiers dans la lutte contre la criminalité et le désordre, le fait que leur extension coïncide avec une baisse de l'absence apparente du désordre leur a permis d'apparaître comme des gardiens satisfaisants de la paix publique.

Ces dernières décennies, les recherches sur la police ont continué à souligner la primauté des tâches d'assistance dans les demandes de la population vis-à-vis de la police. La première étude sociologique de la police en Grande-Bretagne a établi le schéma selon lequel :

« Le policier de ronde » est d'abord un « agent de paix » plus qu'un « agent de la loi ». Il passe une partie relativement faible de son temps à appliquer la loi au sens d'arrestation de délinquants; il passe beaucoup plus de temps à « maintenir la paix en supervisant son secteur et en répondant aux demandes d'assistance » (BANTON 1964 p. 127).

Dans une analyse quantitative du budget temps de la police, il est apparu que seulement 28 % du temps de travail des unités régionales et 31 % pour la *Metropolitan Police* était consacré au travail lié à la criminalité (MARTIN et WILSON 1969). Une analyse des appels téléphoniques de la population a montré que, dans une ville de province, 73 % d'entre eux étaient classifiables comme appels pour « service », dans une vieille ville 61 % et dans une ville nouvelle 49 % (PUNCH et NAYLOR 1973). Comparés à des résultats semblables à l'étranger, ces indications ont conduit les chercheurs en sociologie et les chefs de police les plus libéraux à un consensus permettant de développer une philosophie de la « police communautaire », élaborée par John ALDERSON et al. (ALDERSON 1979). La police est davantage perçue comme un vaste service pour la communauté et non comme une force réduite de lutte contre la criminalité. Elle est le « Service social secret » (PUNCH 1979).

C'est cette philosophie de la police qui a prédominé ces dernières années et a été adoptée par la hiérarchie à la suite du rapport SCARMAN sur les troubles de Brixton (SCARMAN 1981), rapport fortement influencé par les idées de John ALDERSON (REINER 1991 chap. 6). Cette philosophie est devenue d'autant plus marquée que la crise de confiance vis-à-vis de la police devenait plus apparente. Comme au XIX<sup>e</sup> siècle, l'éthique du service est de plus en plus mise en avant par l'élite policière comme moyen de construire le consentement. Une réponse à la crise fut l'*Operational Policing Review* (OPR) en 1990, collaboration sans précédent de trois associations de personnel : *Police Federation* <sup>(12)</sup>, *Superintendents' Association* et l'*Association of Chief Police Officers*. Dans le sondage d'opinion élaboré par l'OPR, il a été demandé aux personnes interrogées quel policier idéal elles préféreraient entre : le policier SMITH, *constable* orienté vers l'application de la loi, passant la majorité de son temps dans les arrestations et la recherche des délinquants, et agissant avec fermeté; ou le policier JONES, qui se rapprochait de l'idéal du *bobby* traditionnel, « gardien de la paix », mettant l'accent sur la prévention de la criminalité en liaison avec la communauté, exerçant ses pouvoirs juridiques avec mesure et s'occupant des délits mineurs de la même façon que des délits majeurs. L'enquête a établi une forte préférence du public pour le policier JONES, le policier « communautaire ». 74 % de l'ensemble de la population l'avaient sélectionné <sup>(13)</sup> (*Operational Policing Review*, partie 5, p. 10-11). L'enquête OPR auprès des policiers du rang a montré pourtant qu'il y avait une forte préférence pour une police « forte », mettant l'accent sur l'arrestation, la poursuite des délinquants et des sanctions plus strictes (OPR, partie 6). Les autorités policières



interprétèrent ces résultats comme le besoin de réorienter l'organisation de la police autour de l'éthique du service et la nécessité de remodeler la culture policière pour accentuer l'esprit de service à l'utilisateur. La première action en ce sens fut le programme *Met plus*, inspiré par un précédent rapport sur la Met (*Metropolitan Police*) réalisé par les consultants en management WOLFF et OLINS. Plus récemment, l'ACPO (*Association of Chief Police Officers*), avec d'autres associations de personnel, a distribué un rapport officiel sur « les valeurs et objectifs communs » (*Statement of Common Purposes and Values*) étayé par la « politique stratégique pour la qualité du service » (*Strategic Policy on Quality of Service Delivery*) pour encourager et orienter la mise en pratique de l'éthique du service (WOODCOK 1991; HIRST 1991; JOHNSON 1991). Comme l'a clairement montré le très récent Rapport annuel de l'inspecteur en chef des *constables* de sa Majesté, le corps des inspecteurs travaille en collaboration avec l'ACPO et les autres corps responsables de la police « pour aider les forces de police à rendre leur activité de police cohérente avec cette philosophie. Le corps des inspecteurs développe des indicateurs de performance qui aideront les forces à démontrer que la qualité de service la plus élevée n'est pas une pièce ajoutée au travail de la police, mais la trame culturelle de chacun de ses aspects » (*Report of HM Chief Inspector of Constabulary* 1991, HMSO, June 1992, p. 8).

Il y a un paradoxe dans le fait que la conversion de l'élite policière à l'éthique du service, en soi bienvenue, arrive à un moment où... la population demande davantage une police tournée vers la criminalité. Une nouvelle analyse des précédentes recherches pourrait certainement faire apparaître que c'était également vrai autrefois, plus qu'on ne le pensait. Ainsi la catégorie la plus importante, classifiée alors comme « travail de service », dans des études comme celles de PUNCH et NAYLOR était celle des conflits domestiques. Avec l'évolution des perceptions politiques, la plupart de ces conflits seraient maintenant considérés comme des délits ou des délits potentiels. La tendance traditionnelle de la police de « sous appliquer » la loi dans les situations de conflits domestiques a été critiquée partout dans le monde. Il est certain que la majorité des contacts de la population avec la police dans les bas quartiers sont, aujourd'hui, liés à la criminalité (JONES, MCLEAN et YOUNG 1986; SHAPLAND et VAGG 1988 p. 36-9; CHAPLAND et HORBS 1989; SKOGAN 1990). Dans les autres quartiers urbains, le pourcentage service/application de la loi reste à peu près équilibré, alors que dans les zones rurales, les demandes de service restent prédominantes. Cependant, dans les villes, où vit la majorité de la population, la criminalité constitue la raison prédominante des appels de la population aux services de police. L'étude effectuée par l'*Operational Policing Review* a d'ailleurs montré que les tâches auxquelles le public donnait la plus haute priorité étaient les tâches d'interventions urgentes, de recherches et d'arrestations de délinquants et d'enquêtes criminelles (OPR, section 5, p. 12). L'aspect « service » est privilégié pour les contacts avec les usagers; les patrouilles à pied sont considérées

comme activités négligeables. Mais ces points, qui ont été soulignés par l'OPR et par la réponse de l'ACPO, ne doivent pas occulter le fait que les priorités les plus élevées du public sont l'enquête criminelle et la « police qui éteint les feux ». Une des raisons centrales de la perte de la confiance vient de la perception de l'inefficacité croissante de la police à apporter un réel service d'application de la loi. Ceci est suggéré par le taux de criminalité en forte hausse et par le nombre de plus en plus lourd d'affaires à traiter. Aussi inadéquats que soient ces chiffres comme « indicateurs de performance » de l'efficacité de la police (Commission d'audit 1990, WALKER 1992), ils ont perturbé la confiance du public en des policiers censés établir efficacement la sécurité face à la criminalité, fonction que le public estime prioritaire.

## Une culture incarnée par le *constable* effectuant sa ronde

Ceux qui se sont opposés à la mise en place de la « nouvelle police » au début du XIX<sup>e</sup> siècle craignaient essentiellement que les policiers agissent comme des espions au nom du gouvernement et constituent une force politiquement oppressive. PEEL a tenté de lutter contre ces craintes en faisant valoir que l'activité essentielle de la police serait la prévention de la criminalité par des patrouilles en uniforme. S'est alors développé le mythe du *bobby* britannique courtois, mais ferme, citoyen en uniforme mais non armé. Pendant de nombreuses années, la police fut presque exclusivement une force patrouillant en uniforme, avec des effectifs relativement faibles pour les tâches d'administration et de direction et sans départements spécialisés. C'est seulement en 1842 qu'une petite unité de recherche embryonnaire, le service de police judiciaire (*Criminal Investigation Department* – CID), a été mise en place à la Met. En 1868, il n'y avait encore que quinze détectives pour une force de 8000 policiers. Une police politique, la « Branche spéciale » (*Special Branch*), ne fut créée qu'en 1880, création légitimée par une série d'incidents terroristes à Fenian (PORTER 1987). Comme on l'a vu, il n'y a toujours pas de police spécialisée pour les manifestations de rue, cette fonction étant assumée par des unités composées de simples policiers.

Les patrouilles en uniforme restent la base de la police, en termes quantitatifs et dans l'idéologie officielle de la police. Environ 2/3 des effectifs de la police sont affectés aux rondes en uniforme (TARLING 1988 p. 5). La catégorie la plus importante, ensuite, est la criminalité (15 %). La circulation occupe 9 % des effectifs de même que la gestion et les tâches administratives. Les relations avec la communauté et la formation représentent 2 % chacune. Les rondes en uniforme représentent également la proportion la plus élevée du temps d'activité de la police (TARLING 1988 p. 9; BENNETT et LUPTON 1992 p. 110-111). Non seulement elles représentent l'essentiel des moyens d'action de la police mais elles sont égale-

ment considérées comme essentielles par l'idéologie des chefs policiers (JONES 1980). Celle-ci s'est trouvée encore renforcée au cours de la dernière décennie durant laquelle les philosophies de la « police communautaire » sont devenues de plus en plus à la mode (REINER 1991 chap. 6).

Malgré cela, les forces de police sont devenues des organisations bureaucratiques lourdes et complexes, avec de longues chaînes de commandement et un réseau de départements et de rôles spécialisés. Ceci est illustré par les tableaux 1 et 2 qui montrent l'organigramme des forces de police britanniques et le schéma-type d'organisation d'une force provinciale aujourd'hui.

Tableau 1  
*Structure des forces de police en Angleterre  
et au Pays de Galles*

<i>41 forces provinciales</i>	<i>Police métropolitaine (Londres)</i>	<i>Police de la ville de Londres</i>
(Effectifs entre 960 et 7 092)	(Effectifs : 28 412)	(Effectifs : 826)
Chief Constable	Commissioner	Commissioner
Deputy Chief Constable	Deputy Commissioner	Ass. Commissioner
Assistant Chief Constable	Assistant Commissioner	Commander
	Commissioner	
	Deputy Ass. Commissioner	
	Commissioner	
	Commander	
	Chief Superintendent	
	Superintendent	
	Chief Inspector	
	Inspector	
	Sergeant	
	Constable	

L'organigramme des 41 forces provinciales est un peu différent des deux unités de Londres aux niveaux de direction. Cependant, les structures sont identiques aux niveaux inférieurs. Les structures organisationnelles de toutes les forces sont construites sur le même schéma, comme le montre le tableau 2.

Tableau 2  
*Structure d'organisation d'une unité de police*  
*Constable chef*

<i>Délits</i>	<i>Opérations</i>	<i>Circulation</i>	<i>Administration et formation</i>
Branche spéciale	Force d'intervention	Sécurité routière	Recrutement et affectation
Empreintes et photos	Chevaux, chiens, bateaux	Patrouilles motorisées	Formation
Equipe anti-fraudes	Communications	Contrôle des véhicules	Locaux

Outre le développement d'une hiérarchie organisationnelle et de spécialistes, la structure des forces de police s'est éloignée du modèle monolithique du *constable* en uniforme effectuant sa ronde vers un modèle où les civils sont plus largement employés et principalement concentrés, jusqu'à maintenant, dans des services administratifs routiniers.

Environ 55 000 civils sont actuellement employés par les forces de police. Il y a aussi un corps d'environ 18 000 volontaires civils, le Service spécial des *constables* (*Special Constabulary*), qui prêtent assistance, en uniforme, aux policiers dans diverses activités, y compris les rondes, le contrôle de la population et la circulation routière (LÉON 1989; GILL et MAUBY 1990).

La police britannique reste, par bien des aspects, unique en son genre en raison du rôle central des patrouilles en uniforme. D'abord, elles sont toujours sans arme (à l'exception d'une matraque) en temps normal. Ensuite, toutes les fonctions spécialisées restent du domaine de ces patrouilles en uniforme. Il n'existe pas de forces de police spéciales pour l'ordre public, la grande criminalité ou la police politique. Pratiquement tout le personnel policier exerce ces fonctions, passant de l'une à l'autre, soit à courts intervalles (comme c'est le cas pour le maintien de l'ordre public assuré par les rondes de routine) soit au cours de leur carrière professionnelle (REINER 1991 p. 80-81).

Cependant, malgré les discours de façade et les hommages rendus par l'idéologie officielle au rôle central du *constable* en uniforme, il est clair depuis longtemps que le fonctionnement et la culture de l'organisation conspirent, dans la pratique, à dévaluer les rondes en uniforme (JONES 1980). Ces rondes sont plutôt le monopole des jeunes recrues qui n'ont pas encore fait leurs preuves ou des vétérans qui ne les feront jamais. Le système policier n'a aucun moyen de récompenser de bonnes perfor-

mances dans les rondes de routine si ce n'est en accordant des promotions hors de ce service. La spécialisation est donc perçue par la plupart des policiers comme une forme de promotion. Ceci reste vrai malgré dix ans d'enthousiasme pour la police communautaire (McCONVILLE et SHEPHERD 1992 chap. 5-7). L'audit en cours de même que l'enquête SHEEHY du ministère de l'Intérieur sur le personnel policier, ses responsabilités, rôles et modes d'évaluations, s'efforcent de renverser cette tendance en développant des procédures de gratification au sein de chaque activité (plutôt que des promotions hors de ces activités) et en réduisant la hiérarchie et la spécialisation. Il est probable que SHEEHY sera à l'origine d'une restructuration totale de l'organisation.

Il est clair actuellement que la vieille idée de PEEL de prédominance du corps de patrouille en uniforme a été remplacée par une bureaucratie formelle complexe. Le statut du *constable* en uniforme a été involontairement mais inexorablement dévalorisé.

L'autre aspect problématique du mythe du *bobby* en uniforme est l'absence d'arme à feu ou de tout équipement coercitif. Il reste vrai que les policiers n'ont pas d'arme à feu durant leurs rondes régulières. Cependant le nombre de cas où des armes ont été fournies pour faire face à des incidents spécifiques a considérablement augmenté – de même que l'usage d'armes à feu pour la police criminelle, même si cet usage n'a pas augmenté aussi vite (WADDINGTON 1991 p. 43-48). Ainsi, entre 1970 et 1978, les occasions où des armes ont été fournies à des policiers de la *Met* sont passées de 803 à 5 835 par an et, dans les régions, de 269 à 1 627 par an. Un grand nombre d'armes sophistiquées ont été mises à la disposition des policiers (WADDINGTON 1991). A la suite de plusieurs bavures contre des personnes innocentes, cette politique est devenue plus stricte et les armes sont fournies uniquement à un groupe très restreint de spécialistes hautement entraînés. Dans la plupart des unités, cependant, certains véhicules transportent maintenant des armes dans des coffres verrouillés qui peuvent être ouverts avec l'accord du poste de commandement quand la situation paraît le justifier. Les tactiques de contrôle des émeutes se sont également militarisées. Outre des évolutions en termes d'entraînement et de coordination, il y a maintenant une pléthore d'équipements disponibles : casques, boucliers, gaz CS et balles en plastique (WADDINGTON 1991, pour une critique approfondie, cf. JEFFERSON 1990). En cas de désordres publics, le recours traditionnel aux policiers en uniforme a été remplacé par des unités spécialisées qui ressemblent davantage à des « Robocops ».

## « Proximité à la communauté »

Le dernier élément du modèle traditionnel décrit dans l'*Operational Policing Review* est sa « proximité à la communauté ». Cela peut être compris dans quatre sens : responsable devant la communauté; organi-

sée en fonction de la communauté, c'est-à-dire localement; acceptée par la communauté; représentative de la communauté. Nous avons déjà mentionné que la responsabilité et le consentement locaux ont diminué. L'importance de l'organisation locale et de la représentativité communale sont examinées ci-après.

### Police locale ou nationale ?

La police britannique a traditionnellement été organisée sur une base locale. Quoique quelques forces, en particulier la *Met*, aient toujours été très importantes, de nombreuses petites unités locales ont proliféré dans la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. A la suite de la loi sur la police des comtés et communes (1856 *County and Borough Police Act*), l'Angleterre et le Pays de Galles comptaient plus de 220 unités de police. La loi de 1888 sur le gouvernement local (1888 *Local Government Act*) eut pour résultat la fusion des unités les plus petites, mais il restait encore 180 unités avant la Seconde guerre mondiale. Dans la période d'après-guerre, une vague de fusions a réduit ce nombre à un peu moins de 130. Au moment de la création de la Commission royale (*Royal Commission*) de 1959, il restait 124 unités. Les recommandations en faveur d'autres fusions, émises par le rapport de la Commission royale de 1962 et la loi sur la police de 1964, réduisirent le nombre des unités à 46 en 1969. A la suite de la réorganisation des collectivités locales en 1974, ce chiffre est actuellement tombé à 43. Les forces policières contemporaines sont donc, comparativement au passé, moins nombreuses, plus grosses et plus éloignées des communautés locales.

Le contrôle et la coordination centraux ont augmenté inexorablement, essentiellement en raison du contrôle croissant des « cordons de la bourse » par le gouvernement central. Ce paramètre détermine aussi la sélection et la socialisation des *constables*-chefs. Beaucoup ont tendance à accepter le caractère contraignant des circulaires du ministère de l'Intérieur, alors que celles-ci ne sont en droit que des recommandations (REINER 1991 chap.11). Le système, derrière l'apparence d'une organisation locale, tend de plus en plus à prendre la forme d'une force nationale *de facto*. Il est peu probable qu'on en arrivera ouvertement à l'étape finale de la nationalisation, même si celle-ci a eu récemment des partisans influents. Il est plus vraisemblable que la réorganisation se fera selon un schéma régional, suivant la voie ouverte il y a 20 ans lors de la création de brigades régionales contre la grande criminalité utilisant des détectives détachés des forces locales de la région. La centralisation de l'organisation a été le fer de lance du ministère de l'Intérieur, ces dernières années, qui a donné un rôle de coordination plus étendu à l'Inspection des *constables* de sa Majesté (*HM Inspectorate of Constabulary*) et à l'association des chefs de police (*Association of Chief Police Officers*). Il y a aussi un contrôle économique beaucoup plus étroit avec la Commission d'audit (compétence pour les collectivités territoriales) et

l'Office national des audits qui manifestent un intérêt nouveau pour l'évaluation de l'efficacité, des résultats et des budgets de la police.

La montée de la criminalité nationale ou internationale et du terrorisme ont conduit au développement de nombreuses institutions policières nationales (REINER 1991 p. 4-38; DORN MURJI et SOUTH 1992; MCLEAUGHLIN 1992). 1992 vit la création de l'Unité nationale de renseignement sur la criminalité (*National Criminal Intelligence Unit* - NCIS) constituée d'un certain nombre de corps spécialisés déjà existants, en particulier l'Unité nationale de renseignement sur les drogues (*National Drugs Intelligence Unit* - NDIU). L'objectif est de fournir aux unités opérationnelles les renseignements et informations disponibles au plan national et international sur la criminalité. La NCIS a pour but de viser les criminels les plus importants et de coordonner l'information sur la criminalité grave et organisée, tels les meurtres sur contrats, les délits sexuels, les vols à main armée et le trafic de drogue. Elle a également pour but de travailler étroitement avec Interpol et le projet Europol.

Pour faciliter tout cela, l'ordinateur national de la police (*Police Nationale Computer* - PNC) (FIELDING 1991 p. 142-148) existe depuis 1974. Il contient des informations détaillées sur tous les véhicules enregistrés et leurs propriétaires, un index de plus de 5 millions de fiches sur des cas de criminalité, des renseignements sur les personnes recherchées par la police pour des délits criminels, ou disparues ou encore ayant fait l'objet d'un retrait de permis de conduire. Cet ordinateur peut donner la description d'une personne, de ses noms d'emprunt ou complices, de son casier judiciaire et de sa dernière adresse connue. Il peut indiquer si une personne est armée et/ou violente. Toutes ces fiches sont supposées confidentielles et couvertes par la loi sur la protection des informations (*Data Protection Act*), bien qu'il y ait eu des allégations d'usage abusif ou d'informations transmises à des personnes non autorisées. Le système a été revu en 1991 et est maintenant connu sous le nom de PNC2. Il peut gérer plus de 100 000 interrogations par jour et est conçu pour donner aux policiers sur le terrain un accès quasi-immédiat aux informations. Il permet aussi l'accès au bureau national d'identification (*National Identification Bureau*) de Scotland Yard qui détient le fichier de tous les criminels connus, des motifs de leur inculpation et de leurs empreintes pour l'ensemble du Royaume-Uni.

## Représentativité de la communauté

Dès le début, la politique de la police britannique a été de recruter essentiellement dans les classes ouvrières qui étaient à la fois les cibles et les opposants principaux de la police. Comme l'a déclaré Sir Robert PEEL, il s'agissait de recruter des hommes « qui n'avaient pas le rang, les habitudes ou la position de gentlemen » (CRITCHLEY 1978 p. 52). La conséquence fut que, mis à part les *constables*-chefs, la police anglaise a

eu tendance à se conformer à un style social assez standardisé : des hommes solides, issus de milieux ouvriers, qui avaient fait la preuve de leur probité mais avaient un niveau d'éducation assez rudimentaire.

La création d'un service de police féminin pendant la Première guerre mondiale a eu peu d'impact sur la police de base, les femmes étant pour la plupart, jusqu'aux années 1970, affectées à d'autres services. Néanmoins, en 1963, il y avait plus de 3 000 femmes policiers, soit près de 3,5 % des effectifs (CARRIER 1988). La loi sur la discrimination sexuelle de 1975 (*Sex Discrimination Act*) a contraint la police à supprimer les sections féminines et à intégrer les femmes dans les services sur le même plan que les hommes. Les recherches effectuées sur l'impact de cette loi montrent que les femmes continuent à faire l'objet d'une discrimination dans la police (JONES 1986; HEIDENSOHN 1992). En 1991, il y avait plus de 11 000 femmes-policiers et environ 26 % des recrues sont des femmes (elles ont cependant un taux d'abandon plus élevé que les hommes). Elles sont nettement sous-représentées dans un certain nombre de fonctions spécialisées ou de directions. Aucune femme n'a, jusqu'à présent, accédé à un poste plus élevé que celui d'assistante au *constable*-chef, et seulement une poignée y est parvenue. La première femme à accéder à ce poste, Alison HALFORD de la police de Merseyside, a lancé récemment une action très médiatisée proclamant que la discrimination sexuelle l'avait empêchée d'atteindre le poste d'adjointe au *constable* chef (GRANT 1992). Bien que soumis finalement au verdict de la justice, ce cas a mis en lumière les problèmes de discrimination sexuelle dans la police.

La non-représentativité de la police en termes ethniques est également un sujet de controverse, en particulier face aux tensions entre la police et les noirs, tensions dues à l'usage disproportionné que les policiers font de leurs pouvoirs vis-à-vis des noirs (JEFFERSON 1988; CASHMORE et McLAUGHLIN 1991; REINER 1992 p. 156-169). Bien que les minorités ethniques à l'intérieur de la police aient presque doublé entre 1986 et 1991 (de 558 à 1 016), elles demeurent largement sous-représentées, particulièrement au niveau des cadres et des spécialistes. Les recherches montrent l'importance de la discrimination en ce domaine. Bien que toutes les unités aient désormais adopté une politique d'égalité des chances, sous la pression de l'Inspection des *constables* de sa Majesté, ces politiques ne semblent pas encore avoir eu beaucoup d'effets en pratique (HOLDAWAY 1991 a et b).

La police est socialement beaucoup plus diversifiée que son image traditionnelle – un corps monolithique, blanc, masculin, ouvrier, peu diplômé – ne le suggère. Il y a beaucoup plus de femmes, de minorités ethniques et de diplômés de l'université ce qui modifie le profil moyen et apporte sans aucun doute des changements culturels considérables qui n'ont pas encore été évalués. Cependant, il est clair que la police est encore loin d'être socialement représentative d'une société britannique



beaucoup plus pluraliste. Les autorités de la police elles-mêmes considèrent ce fait comme un fait politique majeur.

## **Conclusion : l'avenir de la police en Angleterre et au Pays de Galles**

Le modèle traditionnel de la police anglaise <sup>(14)</sup> était celui du citoyen en uniforme, exerçant son activité avec le consentement de l'ensemble de la population. Ce modèle n'a jamais eu beaucoup de prise sur les classes les plus modestes et, en un quart de siècle, s'est complètement écroulé. Les effectifs et les pouvoirs de la police ont augmenté; sa responsabilité vis-à-vis du public et le consentement de celui-ci ont décliné; les policiers sont perçus comme des personnes qui appliquent la loi (de façon peu satisfaisante) plutôt que comme des personnes qui aident avec bienveillance; l'organisation de la police est devenue une bureaucratie complexe, éloignée des communautés locales, forcée de s'en remettre davantage à la force qu'au consentement. Tout cela est le résultat de problèmes hors du contrôle des policiers eux-mêmes. La criminalité et les désordres ont augmenté inexorablement en raison de deux tendances : des inégalités, un chômage et des divisions sociales croissantes, produits de la politique économique et sociale du gouvernement; et un processus à long terme de dégradation de la « déférence » et du respect de l'autorité.

De façon plus fine, on pourrait dire que le modèle de police britannique est devenu inadapté aux vastes changements sociaux et culturels qui accompagne l'émergence de ce qu'on désigne souvent comme une société post-moderne (REINER 1992). Plus que toute autre force, la police anglaise a traditionnellement travaillé de façon théâtrale, en symbolisant et en représentant un prétendu consensus national, plutôt que de façon instrumentale en accomplissant effectivement des tâches spécifiques. Son efficacité n'a jamais été vraiment parfaite et le consensus autour d'une police-totem national a été surestimé, même dans ses meilleurs jours. Quoi qu'il en soit, le projet de la police était d'être des « missionnaires intérieurs » véhiculant les valeurs des classes dominantes dans les contrées les plus sauvages de l'ordre social (STORCH 1976).

A l'époque post-moderne, caractérisée par la désagrégation et la désorganisation économiques, la diversité et le pluralisme sociaux, la multiplicité culturelle des styles de vie, le projet de symboliser une unité et un consensus fragmentés s'accommode mal d'une politique de changement. Les fonctions policières doivent se maintenir dans chaque société. Mais « la » police selon le modèle anglais, une organisation polyvalente avec un éventail étendu de fonctions – criminalité et nuisances locales, conflits de voisinages mineurs, services d'assistance aux « égarés » et aux désespérés, circulation, contrôle des foules et contrôle des manifes-

tations, fraudes graves et criminalité « en col blanc », criminalité professionnelle et organisée, surveillance politique et lutte contre le terrorisme (et le tout sous le même toit) – devient extrêmement difficile. Nous assistons déjà à une séparation des fonctions entre les unités de police nationales (pour les délits graves et le terrorisme), d'une part, et la police « communautaire » locale, de l'autre. Les tensions dues à l'emploi des mêmes personnes pour le contrôle des manifestations et les patrouilles ordinaires ont fait l'objet de nombreux débats dans les années 1980. Les contradictions entre un contrôle national croissant et le désir de rester proche de ce que souhaitent les communautés locales ont donné lieu à de nombreuses controverses. Les problèmes soulevés par l'adoption d'une organisation de type artisanal et composée d'hommes blancs face à une société pluraliste, fluide, mobile, au niveau d'éducation élevé, sont évidents. Mais, par-dessus tout, la demande pour une sécurité effective des biens et des personnes est urgente.

Pour répondre à ces exigences, le travail de la police deviendra de plus en plus spécialisé et les fonctions de la police de plus en plus étendues. Le modèle anglais d'une police « fourre-tout » sur le plan de l'organisation et des mandats va se désintégrer. Il y aura des unités d'élite de spécialistes, au plan national, pour la criminalité grave, le terrorisme, l'ordre public, les fraudes à grande échelle et les autres problèmes nationaux et internationaux. Certaines polices locales seront des services communaux, organisés d'une façon beaucoup moins complexe et totalement responsables, devant la population locale – le modèle anglais traditionnel. D'autres assureront les tâches de la police actuelle : contenir les zones défavorisées. A tous les niveaux, la police sera socialement plus diversifiée, à l'image des populations dont elle a la charge. En même temps, la police publique sera de plus en plus secondée par du personnel de sécurité privé et des volontaires, comme le corps spécial des *constables* (*Special Constabulary*) (SOUTH 1988; RAWLINGS 1991; JOHNSTON 1991, 1992). La police à visage humain, sous toutes ses formes, deviendra une composante mineure d'un ensemble de procédures impersonnelles de contrôle : contrôle technologique et systèmes de surveillance, activités auto-policières des citoyens ordinaires (SHEARING et STENNING 1983, 1987). L'ancien modèle anglais, unissant symboliquement une société divisée autour d'un guide qui règle les conflits, donnera lieu à une séparation explicite, déjà courante au niveau international, entre une haute et une petite police (BRODEUR 1983).

### Notes

(1) Cette vision de la police britannique comme une sorte d'idéal normatif n'est pas réservée aux seuls britanniques. Un historien américain l'a aussi exprimé récemment : « Ce à quoi les gens pensent, à notre époque, quand ils entendent les mots « police

britannique » c'est à une police de *constables* sans arme, habituellement courtois envers les touristes, patients et modérés lorsqu'ils se heurtent à des manifestants » (THURMOND-SMITH 1985). En période de crise, les responsables policiers d'autres pays ont aussi cherché conseil dans ce qu'ils perçoivent comme le modèle britannique (cf. FOWLER 1979; SHERMAN 1983 pour les réponses apportées aux émeutes des années 1960 en Europe et aux États-Unis).

(2) Cette analyse est similaire à celle que j'ai faite sur l'idée de « police consensuelle » (*Policing by consent*), cf. REINER 1992, chap. 2. Pour la présente analyse, je me réfère au modèle élaboré dans l'*Operational Policing Review*. Une analyse plus détaillée est présentée dans mon livre.

(3) Ces chiffres se basent sur les statistiques des forces de police du rapport annuel 1991 de l'Inspecteur en chef des *constables* (1991 *Annual Report of the HM Chief Inspector of Constabulary*) qui était de 127,127 (p. 47) et de l'évaluation du recensement de la population d'Angleterre et du Pays de Galles (*Census Estimate of the Population of England and Wales*) de 48 968 000 (*Social Trends* 1992, p. 26).

(4) Le PACE fut largement fondé sur le *Report of the Royal Commission on Criminal Procedure* de 1981 (Rapport de la commission royale sur les procédures criminelles) (Cmnd 8092). C'était une réponse à la controverse sur les pouvoirs de la police issue d'une part, de l'inquiétude des groupes pour les libertés civiles concernant les erreurs judiciaires, et, d'autre part, de l'inquiétude des policiers concernant les droits excessifs des suspects.

(5) La récente accélération de la centralisation fut indiquée par l'augmentation symbolique de la subvention du gouvernement central à 51 % dans la loi sur le gouvernement local (*Local Government Act*) de 1985. De plus, le gouvernement central contribue par un subside (variable) aux localités : une « subvention de soutien au revenu local ». Ainsi, le volume des dépenses locales de police est maintenant couvert par des sources centrales.

(6) L'ACPO est un corps sans aucun statut ni reconnaissance juridique. Cette association est née de clubs créés au début du siècle par des *constables*-chefs sous forme de forums de collaborateurs et représentant leurs intérêts. À la suite de ces débuts informels, l'ACPO est devenu un pouvoir-pivot dans le développement des politiques nationales de l'activité policière, bien que sa structure et ses tâches continuent de manquer de toute reconnaissance constitutionnelle (REINER 1991).

(7) La Cour d'appel confirmait ainsi le verdict précédant la Haute Cour concernant la prérogative royale. La Haute Cour s'était aussi déclarée en faveur du ministre de l'Intérieur en raison de la Prérogative royale. Cependant, elle avait accepté les revendications des autorités policières sur les interprétations de la loi sur la police. Cette interprétation fut renversée par la Cour d'appel qui fut en faveur du ministre de l'Intérieur sur les deux points soulevés.

(8) De telles actions civiles ont toujours été techniquement possibles. Sur le plan pratique, elles sont devenues utiles seulement après que la loi sur la police de 1964 ait rendu les autorités policières responsables par procuration des torts commis par les policiers. Il devenait financièrement intéressant de poursuivre les policiers pour exercice illégal de leurs pouvoirs. Cette alternative aux procédures officielles des dépôts de plaintes a maintenant acquis une signification croissante. Les dommages peuvent être très substantiels. Ils ont atteint, dans certains cas, jusqu'à 130 000 livres, et ont coûté à la *Met*, ces dernières années, plus de 1 million de livres par an.

(9) Le déclenchement immédiat pour la commission fut la différence entre un fonctionnaire civil, une star de théâtre et de shows télévisés comiques, et un *constable* lors d'un accident de la circulation (cf. REINER 1992a, p. 74-75).

(10) Au XIX<sup>e</sup> siècle, la police a joué de larges rôles de « service » similaires dans des villes d'autres pays (MONKKONEN 1981; WEINBERGER et REINKE 1991) même si, aux États-Unis, il semble que cela ait diminué au tout début du XX<sup>e</sup> siècle. Que cela ait été explicitement encouragé ou non, avant le développement d'autres services municipaux, la police urbaine semble avoir eu un rôle plus orienté vers le bien-être dans toutes les villes, même si ce rôle fut inséparable d'une large fonction de contrôle de classe. Cependant, en Grande-Bretagne, le rôle d'assistance a été délibérément accentué comme un moyen de garantir le consentement.

(11) La régression de la délinquance dans les statistiques générales fut accompagnée par des craintes importantes sur les types spécifiques de crimes et de criminels, qui ont continué à soulever des paniques morales périodiques et à stimuler la recherche de solutions criminologiques (PEARSON 1983; GARLAND 1985).

(12) La fédération de la police fut établie par la loi sur la police de 1919 pour agir comme association représentative officielle des policiers du rang. L'intention était de remplacer le syndicat de police illégal qui s'était constitué au cours de la Première guerre mondiale et avait appelé à des grèves en 1918-1919. La fédération manque des pouvoirs et de l'indépendance d'un syndicat. Cependant, elle a émergé ces dernières années comme un groupe de pression important et efficace et comme une association de négociation collective (REINER 1978). C'est la plus importante des associations de personnel policier, représentative de tous les niveaux jusqu'à l'inspecteur en chef. Une gestion moyenne est organisée dans l'association des surintendants. L'association des chefs de la police est incontestablement la plus puissante pour son influence occulte sur la formulation de la police et sur son rôle de coordination dans les crises nationales. C'est cependant une organisation sans statut constitutionnel officiel et avec un profil relativement bas (REINER 1991).

(13) Il est intéressant de noter que cette préférence pour le modèle « traditionnel » fut plus clairsemée parmi les gens au-dessus de 60 ans, qui sont les mieux placés pour se souvenir des réalités de l'« Age d'or ». Seulement 66 % d'entre eux ont préféré le policier JONES.

(14) Ou, plus exactement, de la police anglaise et galloise. La police des colonies britanniques – en Irlande et dans l'hémisphère Sud – a toujours suivi un modèle plus militarisé (BROGDEN 1987).

### Références bibliographiques

- ALDERSON (J.E.), *Policing Freedom Plymouth*, Macdonald and Evans, 1979.
- ASCOLI (D.), *The Queen's Peace London*, Hamish Hamilton, 1979.
- Audit commission, *Effective Policing : Performance Review in Police Forces London*, HMSO, 1990.
- BANTON (M.), *The Policeman in the Community London*, Tavistock, 1964.
- BENNET (T.) et LUFION (R.), « A National Activity Survey of Police Work », *Howard Journal*, 31.3, 1992.
- BOTTOMS (A.H.) et STEVENSON (S.), « What went wrong ? Criminal Justice Policy in England and Wales 1945-70 » in DOWNES (D.) (ed.), *Unravelling Criminal Justice London*, Macmillan, 1992.
- BRODEUR (J.P.), « High Policing and Low Policing, Remarks about the Policing of Political Activities », *Social Problems*, 30:5, 1983.

BROGDEN (M.), « A Police Authority : the Denial of Conflict », *Sociological Review*, 25:2, 1977.

BROGDEN (M.), *The Police : Autonomy and Consent*, London, Academic Press, 1982

BROGDEN (M.), « The Emergence of Police : the Colonial Dimension », *British Journal of Criminology*, 27:1, 1987.

BROGDEN (M.), *On the Mersey Beat : an Oral History of Policing Liverpool between the Wars*, Oxford, Oxford University Press, 1991.

BROWN (D.), *The Police Complaints Procedure : a Study of Complainants' Views*, London, HMSO, 1987.

CARRIUR (J.), *The Campaign for the Employment of Women as Police Officers*, Aldershot, Avebury, 1988.

CASHMORE (E.) and MC LAUGHLIN (F.F.), *Out of Order ? Policing black People*, London, Routledge, 1991.

CORBETT (C.), « Complaints against the Police : the New Procedure of Informal Resolution », *Policing and Society*, 2:1, 1991.

CRITCHLEY (T.A.), *A History of Police in England and Wales*, London, Constable, 1978.

DALEY (H.), *This small Cloud*, London, Weidenfeld, 1986.

DAVIS (J.), « A poor Man's System of Justice : the London Police Court in the Second Half of the Nineteenth Century », *Historical Journal*, 27:2, 1984.

DONAJGRODSKI (A.P.), « Social Police and the Bureaucratic Elite » in DONAJGRODSKI (A.P.) (ed), *Social control in the nineteenth century*, London, Croom Helm, 1977.

DORN (N.E), MURJI (K.) et SOUTH (N.), *Traffickers : Drug Markets and Law Unenforcement*, London, Routledge, 1991.

EMSLEY (C.), *Policing and its Context 1750-1870*, London, Macmillan, 1983.

EMSLEY (C.), *The English Police : a Political and Social History*, Hemel Hempstead, Wheatsheaf, 1991.

FELDMAN (D.), « Regulation Treatment of Suspects in Police Stations : Judicial Interpretation of Detention Provisions in the Police and Criminal Evidence Act 1984 », *Criminal Law Review*, 1990.

FIELDING (N.), *The Police and Social Conflict*, London, Athlone, 1991.

FOWLER (N.), *After the Riots : the Police in Europe*, London, Davis-Poynter, 1979.

GARLAND (D.), *Punishment and Welfare*, Aldershot, Gower, 1985.

GILL (M.) et MAURY (R.), *A Special Constable*, Aldershot, Gower, 1990.

GORER (G.), *Exploring English Character*, London, Cresset, 1955.

GRANT (L.), « Not one of the Boys in Blue » *The Independent on Sunday*, 26 january 1992.

GREEN (P.), *The Enemy without : Policing and Class Consciousness in the Miners' Strike*, Milton Keynes, Open university press, 1991.

HEIDENSOHN (F.), *Women in Control ? The Role of Women in Law Enforcement*, Oxford, Oxford university press, 1992.

HIRST (M.), « What do we mean by Quality », *Policing*, 7:3, 1991.

- HOLDAWAY (S.), *Recruting a Multi-ethnic Police Force*, London, HMSO, 1991a.
- HOLDAWAY (S.), « Race Relations and Police Recruitment », *British Journal of Criminology*, 31:4, 1991b.
- JEFFERSON (T.), « Race, Crime and Policing : Empirical Theoretical and Methodological Issues », *International Journal of the Sociology of Law*, 16:4, 1988.
- JEFFERSON (T.), *The Case against Paramilitary Policing*, Milton keynes, Open university press, 1990.
- JEFFERSON (T.) et GRIMSHAW (R), *Controlling the Constable*, London, Muller, 1984.
- JOHNSON (B.), « The Necessity for real Change », *Policing* 7:3, 1991.
- JOHNSTON (L.), « Privatisation and the Police Function : from new Police to new Policing » in R. REINER et M. CROSS (eds) *Beyond Law and Order*, London, Macmillan, 1991.
- JOHNSTON (L.), *The Rebirth of Private Policing*, London, Routledge, 1992.
- Joint Consultative Committee, *Operational Policing Review*, Surbiton, Surrey, The Police Federation.
- JONES (M.), *Organisational aspects of Police Behaviour*, Farnborough, Gower.
- JONES (S.), *Policewomen and Equality*, London, Macmillan, 1986.
- JONES (T.), MCLEAN (B.) et YOUNG (J.), *The Islington Crime Survey*, Aldershot, Gower, 1986.
- LEE (J.A.), « Some Structural Aspects of Police Deviance in Relations with Minority Groups » in C. SHEARING (ed), *Organisational Police Deviance*, Toronto, Butterworth, 1981.
- LEE (M.), *A History of Police England*, London, Methuen, 1901.
- LEIGH (L.), *Police Powers in England and Wales*, 2nd. ed., London, Butterworth, 1985.
- LEON (C.), « The Special Constabulary », *Policing*, 5:4, 1989.
- LOVEDAY (B.), « The new Police Authorities », *Policing and Society* 1:3, 1991.
- LUSIGARTEN (L.), *The Governance of the Police*, London, Sweet and Maxwell, 1986.
- MAGUIRE (M.), « Complaints against the Police : the British Experience » in A. GOLDSMITH (ed), *Complaints against the Police*, Oxford, Oxford university press, 1991.
- MAGUIRE (M.) et CORBETT (C.), *A Study of the Police Complaints system*, London, HMSO, 1991.
- MARK (R.), *Policing a Perplexed Society*, London, Allen and Unwin, 1977.
- MARK (R.), *In the Office of Constable*, London, Collins, 1978.
- MARSHALL (G.), *Police and Government*, London, Methuen, 1965.
- MARSHALL (G.), « Police Accountability Revisited » in D. BUTLER et A. H. HALSEY (eds), *Policy and politics*, London, Macmillan, 1978.
- MARTIN (J.P.) et WILSON (G.), *The Police : a Study in Manpower*, London, Heinemann, 1969.
- MAYHEW (P.), ELLIOTT (D.) et DOWDS (1989), *The 1988 British Crime Survey*, London, HMSO, 1989.

- MAYHEW (P.) and MAUNG (N.), *Surveying Crime : findings from the 1992 British Crime Survey*, Research findings 2, London, Home Office Research and Statistics Department.
- MILLER (W.), *Cops and Bobbies*, Chicago, Chicago university press, 1977.
- MONKKONEN (E.), *Police in Urban America 1860-1920*, Cambridge, Cambridge university press, 1981.
- MORGAN (J.), *Conflict and Order : the Police and Labour Disputes in England and Wales 1900-1939*, Oxford, Oxford university press, 1987.
- MORGAN (R.), « Police Accountability : Developing the Local Infrastructure », *British Journal of Criminology*, 27:1, 1987.
- MORGAN (R.), « Policing by Consent : Legitimizing the Doctrine » in R. MORGAN et D. SMITH (eds), *Coming to Terms with Policing*, London, Routledge, 1989.
- MORGAN (R.) and MAGGS (C.), *Setting the PACE*, Bath university, Social Policy Papers, 1985.
- MCCABE (S.), WALLINGTON (P.), ALDERSON (J.), GOSTIN (L.) et MASON (C.), *The Police, Public order and Civil Liberties*, London, Routledge.
- MC CONVILLE (M.), SANDERS (A.) et LENG (R.), *The Case for the Prosecution*, London, Routledge, 1991.
- MC CONVILLE (M.) and SHEPHERD (D.), *Watching Police, watching Communities*, London, Routledge, 1992.
- MC LAUGHLIN (E.), « The Democratic Deficit : European Union and the Accountability of the British Police », *British Journal of Criminology*, 32:4, 1992.
- PEARSON (G.), *Hooligan*, London, Macmillan, 1983.
- PORTER (B.), *The Origins of the Vigilant State*, London, Macmillan, 1987.
- PUNCH (M.), « The Secret Social Service » in S. HOLDAWAY (ed), *The British Police*, London, Edward arnold, 1979.
- PUNCH (M.) and NAYLOR (T.), « The Police : a Social Service », *New Society* 24, 1973.
- RAWLINGS (P.), « Creeping Privatisation ? The Police, the Conservative Government and Policing in the Late 1980s » in R. REINER et M. CROSS (eds), *Beyond Law and Order*, London, Macmillan, 1991.
- REINER (R.), *The Blue-Coated Worker*, Cambridge, Cambridge university press, 1978.
- REINER (R.), *The Politics of the Police*, 2nd ed., Hemel Hempstead, Wheatsheag, 1992a.
- REINER (R.), « Policing a Postmodern Society », *Moderne Law Review* 55:6, 1992b.
- REITH (C.), *The Police Idea*, Oxford, Oxford university press, 1938.
- REITH (C.), *Police Principales and the Problem of War Oxford*, Oxford university press, 1940.
- REITH (C.), *British Police and the Democratic Ideal*, Oxford, Oxford university press, 1943.
- REITH (C.), *A short History of the Police*, Oxford, Oxford university press, 1948.
- REITH (C.), *The Blind Eye of History* London, Faber, 1952.
- REITH (C.), *A new Study of Police History*, London, Oliver and Beyond, 1956.
- Royal Commission on the Police, *Final Report*, Cmnd. 1728, London, HMSO, 1962.

LORD SCARMAN, *The Scarman Report : the Brixton Disorders*, Cmnd. 8427, London, HMSO, 1981.

SHAPLAND (J.) et HORRIS (D.), « Policing on the Ground » in R. MORGAN and R. SMITH (eds), *Coming to Terms with Policing*, London, Routledge, 1989.

SHAPLAND (J.) et VAGG (J.), *Policing by the Public*, London, Routledge, 1988.

SHEARING (C.) et STENNING (P.), « Private Security : Implications for Social Control », *Social Problems* 30:5, 1983.

SHEARING (C.) et STENNING (P.) (eds), *Private Policing*, Beverly Hills, Sage, 1987.

SHERMAN (L.), « After the Riots : Police and Minorities in the USA 1970-1980 » in N. GLAZER et K. YOUNG (eds), *Ethnic Pluralism and Public Policy*, London, Heinemann, 1983.

SKOGAN (W.), *The Police and Public in England and Wales : a British Crime Survey Report*, London, HMSO, 1990.

SMITH (A.T.H.), *Offences against Public Order*, London, Sweet and Maxwell, 1987.

SMITH (D.), GRAY (J.) et SMALL (S.), *Police and People in London*, London, PSI, 1983.

SOUTH (N.), *Policing for Profit*, London, Sage, 1988.

STEAD (P.J.), *The Police of Britain*, New York, Macmillan, 1985.

STORCH (R.), « The Plague of Blue Locusts : Police Reform and Popular Resistance in Northern England 1840-57 », *International Review of Social History* 20, 1975.

STORCH (R.), « The Policeman as Domestic Missionary » *Journal of Social History*, 9:4, 1976.

TARLING (R.), *Police Work and Manpower Allocation*, Research and planning unit paper 47, London, HMSO, 1988.

THURMOND-SMITH (P.), *Policing Victorian London*, Westport, Conn. : Greenwood, 1985.

WADDINGTON (P.A.J.), *The Strong Arm of the Law*, Oxford, Oxford university press, 1991.

WALKER (M.), « Do we need a clear-up Rate ? », *Policing and Society* 2:4, 1992.

WEINBERGER (B.), *Keeping the Peace ? Policing Strikes in Britain 1906-1926*, Oxford, Berg, 1991.

WEINBERGER (B.) et REINKE (H.), « A Diminishing Function ? A Comparative Historical Account of Policing in the City », *Policing and Society*, 1:3, 1991.

WHITAKER (B.), *The Police*, London, Penguin, 1964.

WHITAKER (B.), *The Police in Society*, London, Eyre Methuen, 1979.

WOFFENDEN (B.), *Miscarriages of Justice*, London, Coronet, 1989.

WOODCOCK (J.), « Overtuning Police Culture », *Policing*, 7:3, 1991.





# Le modèle français de police

**Dominique Monjardet**

Travail et mobilité

CNRS – Université Paris X

*Dans une première partie est présentée la structure du modèle français de police, avec ses différentiations administratives, fonctionnelles et statutaires, animées par un syndicalisme pluraliste et puissant. Il en ressort une réalité plus diversifiée, si ce n'est plus éclatée que l'image traditionnelle d'un modèle unitaire centralisé. La seconde partie analyse les chantiers de réforme ouverts depuis une dizaine d'années dans cinq directions : formation, modernisation des moyens, unification des corps, meilleure adaptation à la diversité des territoires, modalités d'un contrôle indépendant. L'ensemble de ces mouvements atteste que l'institution policière est à la recherche d'un meilleur équilibre dans ses relations avec l'État d'une part, le citoyen d'autre part.*

Par une heureuse coïncidence, ce colloque s'ouvre au moment même où l'un des précurseurs des recherches sur la police en France, J.L. LOUBET DEL BAYLE publie le premier ouvrage de synthèse, en science politique, sur ce sujet <sup>(1)</sup>. Je me permets de lui emprunter son introduction, en l'exonérant bien sûr de toute responsabilité quant à l'interprétation que je fais subir à ses idées.

Dans cet ouvrage, l'auteur propose une simple et très suggestive typologie des modèles de police, fondée sur « la place respective des finalités sociétales et des finalités politiques dans le fonctionnement et l'organisation d'un système de police » (p. 29).

Ces deux dimensions permettent de distinguer et de désigner quatre types idéaux de modèles policiers :

- un modèle de police « *minimal* » lorsque les dynamiques sociétales et politiques qui s'exercent sur lui sont également faibles, (dans ce cas d'ailleurs, on pourrait parler d'un modèle « utopique », ou de l'utopie d'une société sans police);

- opposé à un modèle « *arbitral* » lorsque ces deux dynamiques sont également fortes;

et sur l'autre diagonale du tableau :

- un modèle « *communautaire* » lorsque la dynamique sociétale forte domine une dynamique politique faible;

- opposé à un modèle « *autoritaire* » où la dynamique politique forte l'emporte sur une dynamique sociale faible.

Il n'y a aucun doute, si on se fie au regard étranger sur le modèle français de police, et tout particulièrement au regard anglo-saxon (qui sur ce point accorde le regard profane et le regard savant), que le modèle français de police est l'illustration privilégiée, le prototype, du modèle « *autoritaire* », même s'il est parfois plus gracieusement qualifié de modèle « *continental* ».

Trois traits du modèle français de police sont communément retenus comme significatifs de ce caractère « *autoritaire* » :

- sa centralisation sous l'autorité directe, et quasi-exclusive, du pouvoir exécutif : c'est une police *d'État*;

- une orientation dominée par la priorité absolue accordée à l'*ordre public* dans les missions de police;

- et, immortalisée par la « *haute police* » de FOUCHÉ, une fonction institutionnellement et explicitement attribuée à certains services, de *police politique* ou tout au moins – pour euphémiser – de police ne s'interdisant pas d'intervenir dans l'observation et l'analyse du champ politique.

Nous sommes ici, bien évidemment, à ce niveau macroscopique où il apparaît possible de retenir d'une institution, reconnue assurément comme plus complexe, une ou des propriétés centrales considérées sinon comme suffisantes, du moins comme déterminantes pour interpréter et rendre compte des modalités essentielles de son organisation et de son fonctionnement.

Il peut être utile de changer un instant d'angle d'observation, de retourner la lunette et de prendre le point de vue microscopique plus familier au sociologue empirique. En ce domaine les recherches consacrées à la police en France sont récentes <sup>(2)</sup>, donc encore trop peu nombreuses. Elles manifestent cependant une très remarquable convergence. Quelque soit le niveau d'observation retenu – gardien de la paix, inspecteur ou commissaire – tous les chercheurs mettent l'accent sur une très forte autonomie opérationnelle. Ce qui correspond exactement à ce que les chercheurs anglo-saxons ont défini sous le terme de *police discretion*, et qu'on se garde de traduire par discrétionnarité policière – le terme évoquant en français une dimension ou un soupçon d'arbitraire qui n'est pas ici pertinent – mais que tout policier saisit fort bien si on lui rappelle qu'il attend de ses subordonnés, et qu'on attend de lui-même, du *discernement* ...

Plus généralement, ce qui a surpris tous les chercheurs français, c'est la très grande similarité des pratiques policières observables, et observées, dans ces différents pays, quelles que soient par ailleurs les évidentes et parfois considérables différences d'organisation. Très concrètement, il apparaît que le patrouilleur de la police municipale de Montréal et le gardien de la paix du corps urbain de Lyon, le détective de Toronto ou de Newcastle ont, dans leurs activités et dans leur culture professionnelle, plus de points communs que de différences. Bref, malgré les organigrammes et les déclarations d'intention, malgré l'appartenance affichée et revendiquée à des modèles de police différents, voire opposés, on ne police pas de façon sensiblement différente dans les démocraties occidentales.

D'où la question de la pertinence des modèles qui se décompose en deux :

- la question de l'efficacité des structures : quelle est la portée réelle des différences structurelles ?
- qui se trompe lorsque sont posées simultanément la similarité et la différence des modèles policiers ?

Je laisse la réponse au rapporteur général du colloque, si toutefois il juge pertinente la question, mais non sans avoir répondu par avance à une objection évidente.

On pourrait en effet plaider que, de la même façon, des systèmes scolaires nationaux notoirement différents s'accompagnent, si on se limite à l'observation de la classe et du maître, de similitudes frappantes quant à la façon d'enseigner l'orthographe, les mathématiques ou les langues vivantes... De sorte que ces convergences sur les pratiques élémentaires ne seraient pas contradictoires avec une démographie scolaire, des modalités de sélection, des filières et des produits radicalement distincts. Bref que les dimensions socialement pertinentes de la scolarisation sont inscrites ailleurs que dans l'acte pédagogique élémentaire. De même les dimensions socialement et politiquement significatives des systèmes policiers ne seraient pas appréhendables au niveau des tâches policières élémentaires, nécessairement similaires dans des environnements urbains comparables.

La comparaison a sa valeur, mais précisément pour fonder ce qui est un des résultats implicites les plus assurés des recherches sur la police. En effet, celle-ci, comme administration et comme organisation de travail, ressemble beaucoup plus à ce à quoi on ne la compare jamais - l'école - qu'au modèle de l'armée auquel on est souvent tenté de la comparer. En d'autres termes, ce que la recherche sur la police réfute, en établissant la généralité de l'autonomie opérationnelle du policier, c'est le caractère *instrumental* de l'organisation policière, sous-jacent à l'idée de modèle univoque (et parfois postulé par ceux-là même qui ont en charge la police). Pour en revenir à la typologie de M. LOUBET DEL BAYLE, il me semble qu'il faut y introduire une troisième dimension.

Entre la dynamique *sociale* et la dynamique *politique* s'intercale une dynamique *professionnelle* puissante. Je fais l'hypothèse – que je tenterai d'illustrer dans la seconde partie de ce texte – que le poids de cette dynamique professionnelle entre les pressions croisées du politique et de la population, du prince et de la société explique largement une convergence de systèmes policiers beaucoup plus forte que l'image trop simple qu'on se fait de chacun.

Auparavant, dans une première partie nécessairement trop brève, on parcourra les étapes obligées d'une description de la police française. Je suivrai pour ce faire, plus particulièrement à l'usage du lecteur étranger, le canevas proposé par J.P. BRODEUR qui permet de poser les traits les plus saillants de l'organisation et de l'administration de la police française. Dans une seconde partie, je tenterai d'en prendre une vue moins descriptive et plus sociologique et de poser les quelques dimensions du modèle français qui me paraissent rendre compte des traits majeurs de son fonctionnement pratique.

## Description

L'histoire d'abord, comme il se doit, et de façon cavalière pour la double raison du manque d'espace et du fait que cette histoire reste encore à faire. Quels que soient les considérables mérites des trop rares historiens qui se sont intéressés à cet objet, on manque encore aujourd'hui d'un traité élémentaire d'histoire des forces de police en France qui soit autre chose que le ressassement inlassable d'anecdotes sur les grands policiers, de LA REYNIE à LÉPINE ou CHIAPPE en passant par FOUCHÉ, SARTINE et VIDOCQ, ou l'histoire essentielle mais monographique de la police d'une ville avant son étatisation <sup>(3)</sup>, ou encore l'histoire approfondie de l'organisation et de la profession mais limitée à une trop brève période <sup>(4)</sup>. Faute de pouvoir résumer ce traité élémentaire qui fait encore défaut, on peut dire :

- que cette histoire est comme toutes les histoires des polices similaires, l'histoire de l'autonomisation progressive de la fonction puis du métier policiers, achevée dans son principe (elle ne l'est jamais) avec cet indicateur de professionnalisme que constitue la création des écoles de police pour toutes les fonctions policières – donc pour la France en 1941 avec la création de l'École nationale supérieure de police. A partir de cette date il n'y a plus en France que des policiers professionnels;
- que la particularité française est bien évidemment dans le mouvement parallèle d'étatisation continue des forces de police, achevé – plus tardivement – avec la fusion au moins administrative de la police municipale parisienne dans une Direction générale unique – et donc centralisée – de la police nationale en 1967. A partir de cette date, tous les policiers français sont des fonctionnaires de l'État.

Cette histoire a été moins continue, plus heurtée et moins délibérée qu'on ne le dit parfois. Mais le point d'arrivée est celui-ci : nous avons aujourd'hui une administration policière unique, centralisée, placée toute entière de Dunkerque à Nouméa, sous l'autorité directe du ministre de l'Intérieur.

Unitaire dans son principe, la police française est différenciée dans ses structures et ses personnels.

D'abord, parce qu'elle est constituée de deux forces distinctes. D'une part, une police nationale de statut civil, dont les personnels partagent, avec quelques aménagements qui font l'objet d'un statut spécial, le statut général de la fonction publique. Et d'autre part, la gendarmerie nationale, force militaire, une des quatre armes qui constituent l'armée française, dont les personnels sont de statut militaire et sont placés sous l'autorité du ministre de la Défense, relayé par un Directeur général de la gendarmerie nationale, traditionnellement un magistrat.

Pour être bref, je poserai que, en matière de police « civile » (car la gendarmerie a aussi des missions de police militaire) la répartition des tâches entre les deux forces est réglée par un critère géographique. A la gendarmerie revient la responsabilité du milieu rural, à la police les zones urbaines, la limite théorique étant celle des 10.000 habitants. L'exception majeure est dans les deux forces, l'existence d'unités spécialisées dans le maintien de l'ordre, CRS et gendarmerie mobile, qui constituent une réserve générale et sont habilitées à intervenir indifféremment sur tout le territoire.

Second principe de différenciation : la différenciation fonctionnelle qui donne naissance à des services distincts. Dans la gendarmerie, cette différenciation fonctionnelle est faible parce que l'essentiel des moyens est assigné à un quadrillage très fin du territoire sous forme de brigades présentes dans chaque chef-lieu de canton, relayées hiérarchiquement par des échelons départementaux et régionaux, qui s'accompagnent d'unités plus spécialisées dans la lutte contre les délinquances de plus grande ampleur.

La différenciation fonctionnelle de la police nationale est plus développée puisqu'on compte six « divisions » principales caractérisées chacune par une mission essentielle. Leur rang et appellation administratifs changent parfois mais la répartition perdure entre :

- la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ) chargée de la grande délinquance (effectif = 4.000);
- la Direction centrale des renseignements généraux <sup>(5)</sup> (DCRG) chargée de l'information du gouvernement en matière politique et sociale, et accessoirement de la police des jeux (3.000);
- la Direction de la surveillance du territoire (DST), en charge du contre-espionnage (1.500);

- la Police de l'air et des frontières <sup>(5)</sup> (PAF) dont l'intitulé dévoile la mission prioritaire (6.000);
- et les gros bataillons que sont :
- le service des Compagnies républicaines de sécurité (CRS), réserve générale et spécialiste du maintien de l'ordre (15.000);
- et enfin la Police urbaine <sup>(5)</sup> (DCPU), dont les 65.000 fonctionnaires quadrillent, en 476 circonscriptions, la France urbaine.

Pour compléter l'organigramme il faut ajouter le petit service des voyages officiels, les services d'inspection et des directions fonctionnelles centrales (personnel, formation, logistique etc.).

Ceci pourtant ne fait pas le compte, par la grâce de la situation parisienne qui comme toujours fait exception en France. La police de l'agglomération parisienne, qui tient ses effectifs des différentes directions déjà citées mais les comptabilise séparément, est rassemblée sous une autorité unique, celle de la préfecture de police de Paris, avec 21.000 fonctionnaires, qui se répartissent cependant eux aussi dans des directions fonctionnelles, PJ, RG et PU.

Au total, en ajoutant les policiers dans les écoles et les services centraux, la police nationale comptait au 1<sup>er</sup> janvier 1992 116.000 policiers en exercice, auxquels s'ajoutent un peu plus de 10.000 administratifs. L'effectif théorique, ou effectif budgétaire, sera de 132.000 en 1993. Il est à noter que ceci représente le résultat d'une croissance en dents de scie, mais soutenue puisqu'on comptait un peu moins de 79.000 fonctionnaires en 1952, soit en 4 décennies une croissance de + 67 %, très supérieure à celle de la population, plus proche mais cependant encore notablement plus rapide que la croissance de la seule population urbaine.

L'effectif total de la gendarmerie s'établit à 95.700 selon le budget de 1992. La force publique en France regroupe donc quelques 228.000 fonctionnaires civils et militaires, ce qui fait, rapporté à la population française, un taux d'encadrement policier parmi les plus élevés d'Europe.

Avec le personnel, on aborde le troisième facteur de différenciation de la force publique que constituent *les corps*. En effet, et à la différence notamment des polices anglo-saxonnes qui connaissent le système du recrutement unique à la base et qui pourvoient quasiment tous les emplois d'encadrement par promotion interne, la police se modèle en France sur l'ensemble de l'administration et procède donc à des recrutements distincts pour les emplois d'exécution (gardiens et gradés), d'encadrement (officiers et inspecteurs) et de direction (commissaires). Les effectifs actuels sont (en chiffres ronds) les suivants :

- le corps de direction compte 2.200 commissaires et hauts-fonctionnaires;
- s'y ajoutent 15.500 inspecteurs et 4.000 enquêteurs, l'ensemble étant communément désigné comme les « civils », non pas parce qu'ils

seraient plus ou moins civils que les autres mais parce que d'ordinaire ils ne portent pas d'uniforme.

A l'inverse, la « tenue » désigne les corps qui – en principe – travaillent en uniforme, soit :

- 1.800 officiers et commandants;
- 88.000 gardiens et gradés;
- et pour mémoire 4.000 policiers-auxiliaires, c'est-à-dire militaires du contingent affectés à la police nationale pendant la durée du service national (dix mois).

En pratique, des concours internes et une promotion au choix permettent l'accès aux emplois supérieurs à partir de la base. Mais ce n'est pas le système général et cette différenciation des entrées et des corps au sein desquels commence et se déroule la carrière est certainement un des traits qui marque le plus nettement la police française.

Enfin, dans cette description des ressources humaines, il faut noter deux autres caractéristiques.

L'une est devenue banale c'est l'entrée en nombre des *femmes* dans la police qui a commencé il y a 20 ans avec les inspecteurs et s'est généralisée avec leur accès au corps des gardiens en 1979. Chez ces derniers, les promotions actuelles de recrues comptent quelques 20 % de femmes et ce pourcentage aurait tendance à croître spontanément, ne serait-ce que parce que les femmes réussissent d'ordinaire mieux au concours que les hommes, de telle sorte que le ministère cherche les mesures qui permettraient d'en limiter les proportions à ce qu'il juge raisonnable sans être suspecté, voire condamné, pour discrimination sexuelle.

Second trait : la nature du *syndicalisme* policier. Comme militaires, les gendarmes ne bénéficient pas du droit de constituer des syndicats. Il arrive que des moyens indirects permettent cependant à la base gendarmique de faire connaître son état d'esprit et ses revendications ... Le syndicalisme policier est reconnu, lui, depuis un demi-siècle. Deux propriétés de ce syndicalisme sont essentielles.

En premier lieu, il est *puissant* sous le double aspect d'un taux de syndicalisation très élevé, dans un pays où ce taux est traditionnellement faible, et par le rôle qu'il joue, notamment dans les organismes paritaires qui gèrent la carrière des personnels et plus largement dans le débat public sur les orientations, les missions et les moyens de la force publique.

En second lieu, ce syndicalisme globalement puissant est en fait très *divisé* ou si on préfère très pluraliste. Le critère (non pas statutaire mais coutumier) de syndicalisation est le corps, ce qui donne déjà lieu à autant de syndicats que de corps, nombre redoublé par les orientations. Pour faire simple, on dira qu'il y a dans chaque corps au moins un syndicat de sensibilité plutôt de gauche et un syndicat de sensibilité



plutôt de droite, sans compter celui qui récusé la distinction. Si on ajoute l'adhésion de certains policiers à des syndicats interprofessionnels, et les traditionnelles distinctions entre Paris et Province, on obtient ainsi une trentaine d'organisations syndicales distinctes, d'importance évidemment très diverse, et qui se regroupent ou non dans des fédérations à géométrie variable selon la conjoncture. En position de concurrence mutuelle, ces multiples syndicats n'entretiennent pas toujours entre eux les meilleures relations. Et il faut que survienne ce que tous considèrent comme une agression caractérisée contre l'ensemble de la police et des policiers pour qu'ils constituent un front commun. De la sorte, la puissance syndicale, incontestable en principe, est parfois équilibrée, ou déséquilibrée, par les conflits internes entre différents syndicats. Ce n'est pas être particulièrement mauvais esprit que de constater que peu de pouvoirs se dispensent de jouer sur ces divisions pour affaiblir, ou contenir, la pression syndicale.

Il reste que le syndicalisme policier est devenu depuis quelques lustres – et demeurera selon toute vraisemblance – une des clés nécessaires à la compréhension du fonctionnement pratique de la police en France.

Pour en revenir au descriptif, il faut bien comprendre que le caractère administrativement unitaire de la police nationale, et sa représentation sous forme d'un organigramme plat, n'est qu'une représentation excessivement simplifiée, à laquelle on substituerait de façon plus réaliste un polyèdre à trois dimensions.

La dimension des services, ou directions *d'emploi*, constitue un premier découpage au sein duquel les frontières, pour n'être pas formellement prescrites, sont néanmoins très étanches. Il n'est pas d'usage que quelqu'un circule aisément d'une direction à une autre. Il n'est pas toujours assuré que les informations circulent plus facilement que les hommes. Et ce qui se laisse parfois décrire, ou caricaturer, par l'image d'une guerre des polices <sup>(6)</sup>, et donc – à tout le moins – en termes de dysfonctionnements, correspond beaucoup plus sûrement à une réalité qui mériterait d'être étudiée de plus près. On peut en effet se demander si ces supposés dysfonctionnements ne sont pas tout simplement autant d'indicateurs du fait que les missions de police ne sont pas, professionnellement parlant, des inflexions ou spécialisations au sein d'une mission de police supposée, à un degré de généralité ou d'abstraction supérieur, unique. Concrètement on peut se demander si les trois missions assignées traditionnellement à la police en France ne génèrent pas en fait trois métiers différents de telle sorte qu'entre la police de l'ordre public, la police criminelle et le service public de sécurité urbaine <sup>(7)</sup>, l'unité administrativement supposée, et imposée, brouille – faute d'explicitier les différences – les conditions de la coopération.

Deuxième dimension du polyèdre, la distinction des *corps*. On a vu qu'elle n'interdisait pas une mobilité ascendante, dont le résultat est que près de la moitié des commissaires et des officiers un tiers des inspecteurs sont entrés dans la police à un emploi de niveau inférieur. Pour autant, cette promotion au choix ou par concours interne n'affaiblit guère l'esprit de corps développé par chaque catégorie statutaire. On le voit lorsqu'un projet de réforme apparaît susceptible de toucher aux frontières entre les corps ou aux propriétés respectives de chacun.

Enfin, une troisième dimension, plus difficile à saisir car la carte syndicale est loin de la refléter exactement, correspond aux inflexions de la *culture professionnelle*. Sur ce point, il est nécessaire de rompre avec une vulgate sociologique qui attribue, trop rapidement à mon sens, à tout policier les traits, plus ou moins accentués, d'une culture professionnelle considérée comme homogène <sup>(8)</sup>. Il me semble plutôt, et les trop rares études dont on dispose en France sur ce point vont dans ce sens, que ces traits supposés partagés par tous délimitent en fait l'espace commun ou les enjeux communs par rapport auxquels le groupe policier se différencie. De ce point de vue, deux dimensions apparaissent déterminantes :

- le *rapport à la loi* dont les polarités opposées sont la loi comme contrainte, cadre imposé, et la loi comme valeur, et peut-être plus concrètement la question de savoir si la loi est un frein à l'efficacité, ou si l'efficacité se définit comme la protection de la loi;
- en second lieu, le *rapport à l'autre* c'est-à-dire le degré d'ouverture ou de clôture de la fonction policière, qui a des conséquences directes sur l'acception du caractère plus ou moins exclusif du mandat que la société assigne à la police, et plus encore sur le type de responsabilité et de contrôle reconnus légitimes.

Par ces dimensions se définit aisément une typologie des systèmes de valeurs qui partagent le corps, et dont la pertinence n'est pas affaire de débats ésotériques pour spécialistes. Il faut en effet rappeler que si toute observation du métier policier débouche sur un essai d'analyse de la culture professionnelle, c'est bien parce que celle-ci n'est pas un ornement, mais un principe d'action constant. L'accent mis par le corps lui-même sur sa nécessaire neutralité n'est pas le constat d'un état de fait, mais bien un principe normatif fondé sur l'évidence que l'autonomie professionnelle ouvre la possibilité d'une inflexion des pratiques en fonction des valeurs. Par là, le système de valeurs, les inflexions de la culture professionnelle, ou si on préfère la déontologie de chacun ont une efficacité qui partage les policiers aussi sûrement que leur service d'affectation ou leur appartenance statutaire.

Je ne sais par quelle figure géométrique peut se représenter une administration et une profession différenciées sur ces trois dimensions. Il est certain que ce n'est ni sous la forme de la pyramide des organigrammes formels, ni sous celle d'un monolithe. Si on ajoute que la construction

institutionnelle elle-même ressemble plus à l'empilage successif de missions, services, règles développés empiriquement pour répondre à l'évolution des besoins qu'à une construction raisonnée et rationnelle, œuvre d'un *Deus ex machina* tout puissant, l'idée même d'un modèle français de police doit être prise avec précaution. Ce qui prédomine c'est bien plutôt une image éclatée et dont les multiples fractionnements sont plus évidents et plus manifestes que la supposée unité.

Cette image s'éclairera peut-être si on ajoute à cette vue en coupe, ou à plat, une vue plus dynamique, portant sur les mouvements, ou évolutions de cette structure, et plus simplement sur son fonctionnement pratique.

## **Les chantiers de réformes, ou le travail de la police sur elle-même**

On sait décrire le fonctionnement quotidien d'un corps urbain, d'une Unité de police (UPJA) ou d'un Service régional de police judiciaire (SRPJ), d'une CRS ou d'un service départemental des RG, ou plus transversalement les mécanismes de coopération des acteurs de la sécurité sur le plan départemental, ou le mode de participation de tel ou tel service à une politique publique, qu'il s'agisse de la lutte contre la délinquance informatique, de l'accueil des victimes ou de la sécurité des transports <sup>(9)</sup>.

Prendre un point de vue d'ensemble est une toute autre affaire puisque, comme le savent tous les photographes, tout élargissement du cadre, tout agrandissement de la focale, se paie d'un flou croissant et du risque, en faisant disparaître les supposés détails, de manquer en fait l'essentiel. A défaut d'être pleinement convaincu par quelques grands systèmes interprétatifs, comme par exemple celui qui voit dans les évolutions récentes de la police en France le mouvement d'une police d'ordre à une police de sécurité, il est peut-être possible d'explorer les traits essentiels du fonctionnement policier, en se concentrant sur ce qui travaille la police elle-même, comme organisation et comme profession, c'est-à-dire en explorant ses propres chantiers de réforme. En supposant, mais l'hypothèse n'est pas excessivement hardie, que ces chantiers manifestent par leur permanence une certaine pertinence et, qu'en tout cas, ils désignent plus objectivement les forces et faiblesses, les atouts et les dysfonctions, que ne saurait le faire une évaluation externe dépourvue de moyens et incertaine de ses propres critères.

Cinq chantiers de réforme peuvent être ainsi identifiés dans la dernière décennie, en prenant pour unité de compte les projets qui ont donné lieu à des mesures concrètes et sont encore en activité. On les présentera dans leur ordre chronologique.

Le premier est celui de la *formation* et, plus largement, de la professionnalisation. Il est ouvert depuis dix ans, à partir d'un double constat assez largement partagé au début des années 80 : que la formation initiale des policiers, tout particulièrement celle des gardiens de la paix, était insuffisante, et qu'il était temps de se doter d'un dispositif minimum de formation permanente. Sur ces deux plans, les réformes ont été significatives puisque la formation initiale des gardiens de la paix est passée de 5 mois à un an et, qu'à partir de pratiquement rien, chaque policier dispose aujourd'hui d'un crédit annuel de 40 heures de formation continue.

Parallèlement, la police nationale s'est dotée d'outils pédagogiques efficaces avec l'Institut national de formation (Clermont-Ferrand), le Centre national d'études et de formation (Gif-sur-Yvette) et, à un autre titre, l'IHESI.

Dans une démarche encore rare dans l'administration française, cette réforme de la formation a été menée avec le souci de la fonder sur un diagnostic approfondi, de l'inscrire dans un programme pluriannuel et d'en évaluer périodiquement les résultats. C'est ainsi que la Charte de la formation établie en 1982 <sup>(10)</sup> a fait l'objet d'une évaluation minutieuse en 1988, qui a permis d'en remanier et préciser les objectifs et les moyens sous la forme d'un « contrat pluriannuel de formation » défini en 1989 pour les cinq années suivantes et dont la mise en œuvre est donc encore en cours.

La comparaison entre la situation dans ce domaine en 1982, lorsque la réforme démarre, en 1988-89, quand elle est évaluée et les objectifs redéfinis, et aujourd'hui – autant qu'on puisse plus intuitivement le savoir – autorise le constat suivant. Tout ce qui, dans les politiques de formation mises en œuvre, dépendait au premier chef des structures de formation elles-mêmes a été très largement réalisé sous la forme d'une amélioration de la sélection et d'un accroissement du niveau des recrues, d'une refonte des formations initiales et de la construction d'un puissant outil de formation permanente. En bref, la police nationale a su créer un dispositif pédagogique qui est sans doute parmi les plus complets et les plus modernes de ceux dont dispose l'administration française.

La contrepartie, ou le point d'achoppement, est encore aujourd'hui celle mise à jour dans l'évaluation de 1988, c'est-à-dire la relation entre la formation et les services actifs à tous les niveaux. Qu'il s'agisse, au niveau le plus général, de la place reconnue à la formation dans la stratégie d'ensemble de l'institution policière (dont un bon indicateur empirique est la gestion des carrières des formateurs) ou, à l'autre extrême au niveau des services locaux, de l'intégration de la formation continue dans des plans locaux de formation eux-mêmes intégrés à des projets de service, le bilan, dans les deux cas, est critique.

En d'autres termes, il semble que la formation a accompagné et servi la professionnalisation policière dans la mesure où elle soutenait et renfor-

çait l'identité professionnelle, mais qu'elle n'a pas encore réussi à s'imposer comme ressource opérationnelle collective. Ou encore, on dira que la formation a été comprise et reçue par les policiers plus comme un élément de valorisation du statut individuel et collectif que comme un levier de transformation des pratiques policières.

Le second chantier, ouvert en 1985 par le plan quinquennal de modernisation de la police nationale, a porté essentiellement, comme son nom l'indique, sur la *modernisation* des équipements de la police nationale.

La police nationale est une industrie de main-d'œuvre. Comme d'autres industries de main-d'œuvre en France, elle avait pris un retard certain dans son équipement technique. Le plan de modernisation avait l'ambition, en accroissant significativement les investissements, de remettre à niveau cet équipement, qu'il s'agisse de l'équipement immobilier ou des équipements plus opérationnels comme l'armement, les véhicules, l'informatique ou la police scientifique et technique.

Parallèlement, ce plan a introduit les premières mesures de globalisation et de décentralisation budgétaire qui, sous une apparence de pure technique administrative, recouvrent un enjeu important : celui de donner, ou redonner, aux services territoriaux un minimum d'autonomie budgétaire, c'est-à-dire une capacité de déterminer eux-mêmes, pour une part, leurs priorités, et donc une capacité de s'adapter à des besoins locaux qui ne sont pas forcément identiques à Dunkerque et à Nice, à Neuilly-sur-Seine et à Vaulx-en-Velin.

Ce plan a été exécuté pour sa partie budgétaire. La modernisation et l'assouplissement des techniques de gestion sont encore en œuvre. De toute évidence, le plan de modernisation portait essentiellement sur les moyens de la seule police nationale. C'est pourquoi, dès que son terme s'est profilé, a été énoncée la volonté de le prolonger par une *loi d'orientation* sur la sécurité intérieure qui, sans doute, servirait de support à la poursuite de l'effort budgétaire, mais surtout permettrait de remettre à plat et en ordre l'architecture d'ensemble des forces qui contribuent à la sécurité privée – police et gendarmerie nationales bien sûr mais aussi sécurité civile, douanes, polices municipales, secteur de la sécurité privée etc.

Autant qu'on puisse le savoir, il était question de redéfinir plus clairement les territoires et les priorités respectives de chacun, leurs modes de collaboration et de coordination, de réencadrer ce qui devait l'être, et de préciser les missions dans une perspective doublement orientée :

- sur le plan conceptuel, par cette idée apparemment neuve que la sécurité intérieure était un tout qui débordait son acception policière;
- et, d'autre part, sur le plan empirique par les perspectives de l'espace unique européen.

Cette loi, comme on sait, bien que périodiquement annoncée, n'a pas vu le jour. Il est vraisemblable que son ambition, tant dans ses objectifs que dans son extension à de multiples acteurs relevant de ministères différents et soucieux de leurs particularismes, supposait une volonté politique puissante qui ne s'est pas manifestée. On peut ajouter, de façon sociologiquement plus assurée, que cette absence reflète aussi une pauvreté traditionnelle du débat public en France sur les questions policières. Ce débat est très nourri quand l'actualité médiatise telle ou telle manifestation d'insécurité. Il se rétrécit et s'appauvrit au fur et à mesure qu'il se rapproche des critères et des conditions, y compris policières, de la sécurité. Mais ce colloque témoigne, pour sa part, que cette situation pourrait évoluer.

Quoiqu'il en soit, si la modernisation au sens d'une remise à niveau des équipements a été réussie, la modernisation au sens de redéfinition de l'ensemble des acteurs, des outils et des priorités de la sécurité est restée en projet. De ce fait, ne cessent de se manifester ponctuellement les impatiences ou les exigences de tel ou tel secteur particulier, qu'il s'agisse de la tentative avortée de concéder aux douaniers les compétences d'officier de police judiciaire, de la réglementation et des droits des polices municipales, ou des responsabilités respectives des différentes administrations à l'égard de telle ou telle nouvelle forme de délinquance. De ce point de vue, la « guerre des polices » est toujours vivace.

Les trois autres chantiers de la réforme nous ramènent au plus près de la police. On empruntera pour les désigner des termes qui renvoient à un épisode singulier de l'histoire policière contemporaine. Il s'est produit en effet, dans la deuxième moitié des années 80, un phénomène inhabituel au regard du pluralisme syndical évoqué plus haut. A peine le plan de modernisation était-il voté, en 1985, que tout s'est passé comme si la majeure partie des organisations syndicales policières, et donc de la profession, après avoir apprécié l'effort budgétaire représenté par ce plan, avait jugé que celui-ci portait trop exclusivement sur les équipements et moyens, et qu'il lui manquait une orientation plus qualitative, plus finalisée, sur les structures, les missions et les priorités de la police nationale. Tout s'est passé comme si était soulevée la question :

Moderniser certes, mais pour quoi faire ?

Et, chacune de son côté, ces organisations ont produit, ou remis à jour, des programmes de réforme d'ensemble de l'appareil policier, chacune certes avec sa sensibilité propre, mais en aboutissant à une rare convergence sur trois thèmes : celui de l'unification, de la territorialisation et de la transparence. Ces trois thèmes recouvrent très largement l'ensemble des chantiers de la réforme en cours.

## L'unification

Au point de départ de ce chantier est le constat auquel a été consacrée la première partie de ce texte, à savoir que les successives stratifications de services, directions, grades et corps empilés au hasard des conjonctures historiques, fusions, intégrations, créations ont fini par multiplier les fractionnements au sein d'une administration supposée unitaire et qu'il devenait urgent d'y porter, sinon la hache, du moins un effort de simplification et d'unification. Pratiquement, cette orientation se décline sur deux dimensions, les personnels – et c'est l'objet du projet de réforme des corps et des carrières – et les structures, abordées dans le point suivant.

La réforme des corps et carrières est actuellement en discussion tant au sein de l'administration qu'entre celle-ci et les syndicats policiers. Il serait fastidieux de s'attarder à la description technique des positions des uns et des autres. Toutefois, les grandes lignes du projet permettent au sociologue du travail d'en décrypter l'enjeu, au-delà du jeu légitime des intérêts spécifiques de chacune des catégories concernées.

Il s'agit pour l'essentiel, dans une première étape, de recadrer en trois niveaux les cinq corps actuels et d'adapter en conséquence le recrutement, la formation initiale et la mobilité des personnels. Ces trois niveaux sont définis comme un niveau de contact et d'application, pour ne pas dire un niveau d'exécution, un niveau intermédiaire dit d'encadrement et de commandement, et enfin un niveau de conception, direction et animation. Parallèlement, l'ensemble des personnels serait doté de ce signe d'appartenance et de reconnaissance que constitue l'uniforme, mettant ainsi fin, au moins sous cet aspect, à la distinction, voire à la « division » ancestrale entre tenue et civil.

Ceux qui ont quelque connaissance des grilles de la fonction publique et plus largement des classifications des conventions collectives ne seront pas surpris par cette démarche. Elle pose en effet à l'observateur les deux questions communes à toute classification des emplois. A savoir :

- en premier lieu, l'identification des métiers et leurs critères de comparabilité ou d'équivalence en termes de qualification;
- en second lieu, leur organisation hiérarchique en termes d'exécution, d'encadrement et de direction.

Toute classification professionnelle est le produit du croisement de ces deux dimensions. Elle résulte donc, dans le meilleur des cas, d'une analyse et d'une prospective des emplois définis dans ces termes dans l'industrie considérée. On ne voit pas comment la police pourrait s'affranchir de cet exercice qu'elle a d'ailleurs partiellement engagé. A défaut, la négociation des classifications s'absorbe dans la polémique sur les avantages acquis des uns et les revendications des autres. Ce bref rappel de généralités sur la sociologie des relations industrielles vise avant tout à noter que ce qui est ici en jeu, c'est bien l'autre face de la

professionnalisation, sa face substantielle, non plus en termes de sélection, statut, diplôme ou prestige, mais en termes de métier et de qualification. Or, si l'on peut promouvoir de façon relativement autonome la face identitaire de la professionnalisation et les rétributions matérielles et symboliques qui y sont liées, la face substantielle du même mouvement, en termes de savoirs professionnels, de compétences et de qualifications, ne peut s'affranchir d'une analyse de la production policière. C'est-à-dire, comme pour toute production, de son amont ou matière première, de ses techniques ou outils de production, et de son produit ou services rendus en termes de quantité, de qualité et d'adaptation à la demande.

C'est en cela que le thème de l'unification retrouve les limites du chantier formation, révèle les points aveugles de la modernisation et rejoint directement celui de la territorialisation.

### La territorialisation

En termes empiriques, le chantier de la territorialisation est identifié à la réforme dite de *départementalisation* en œuvre depuis 1989 et qui vise à regrouper sous une même autorité les trois services dont le maillage territorial est le plus fin : les polices urbaines, les renseignements généraux et la police de l'air et des frontières. Initiée au plan départemental par la création d'une direction départementale de la police nationale coiffant à ce niveau les effectifs relevant de ces trois services, cette réforme a été étendue au niveau central avec la création en 1992 d'une direction centrale de la police territoriale, coiffant également les trois directions correspondantes, antérieurement indépendantes.

Cette réforme a été présentée comme « la plus importante réforme des structures policières mise en œuvre depuis cinquante ans » <sup>(1)</sup>. Il est plus pertinent de saisir à quels problèmes elle entend répondre. Ceux-ci sont de deux ordres. Le premier a déjà été évoqué : le souci d'unification conduit à tenter de regrouper des fonctions policières excessivement morcelées. Mais le second est plus précis. La territorialisation est mise en avant depuis quelques années dans la mesure où elle prétend répondre à ce qui est apparu au fil des ans comme le talon d'Achille de l'efficacité policière : la difficulté manifeste à contenir la croissance rapide et continue depuis le début des années 70 d'une petite délinquance multiforme. L'importance de cette petite délinquance a longtemps été sous-estimée parce que le dommage individuel n'était pas considérable, parce que les auteurs étaient aussi médiocres qu'insaisissables – avant qu'on s'aperçoive, tardivement, que c'était précisément cette petite délinquance à la limite de l'incivilité qui nourrissait le sentiment d'insécurité. Du sentiment d'insécurité à sa politisation, le chemin est court et c'est ainsi que la petite délinquance est devenue un problème de gouvernement, donc un problème d'ordre public, auquel pouvoir et police sont sommés d'apporter des remèdes.



Il faut ici faire un détour, car si le terme de territorialisation est sans doute passablement obscur, hors du contexte de l'administration française, il n'est pas plus évident, à la réflexion, dans ce cadre. Les différents détachements de la police, comme de toute administration couvrant tout le territoire national, sont articulés selon les différents échelons territoriaux, national, régional, départemental et communal. Chaque niveau est en principe adapté à son ressort géographique. Or, ce qu'a précisément montré le développement irrésistible de la petite délinquance, c'est que cette adaptation était inégale.

Si on revient aux trois missions policières essentielles et à leur territoire de référence, on s'accorde sans difficulté pour juger que la correspondance est convenablement réalisée entre les tâches de maintien de l'ordre et le caractère de réserve nationale, délocalisée, des unités spécialisées (CRS et gendarmerie mobile). De même, l'organisation en pôles régionaux et offices centraux de la police judiciaire est bien adaptée à la structure en pôles et réseaux de la grande délinquance. A première vue, il devrait en être de même pour une petite délinquance enracinée dans le local et la distribution de la police urbaine en 476 circonscriptions (correspondant à autant d'agglomérations). Ce n'est donc pas, sous le terme de territorialisation, la morphologie policière qui est en cause, mais son fonctionnement dans sa capacité à s'adapter au terrain, à définir des politiques locales et à moduler en conséquence ses moyens et ses objectifs. Si territorialisation il y a, c'est que cette police supposée locale a été, de quelque façon, dé-territorialisée. Il faudrait plus de place pour le démontrer, mais quelques indicateurs suffiront à en indiquer les signes les plus évidents.

Achevée en 1966-67 par la nationalisation de la police municipale de Paris, l'étatisation de toutes les forces de police en France s'est traduite par leur rattachement au seul pouvoir central et la *rupture de tout lien organique et institutionnel entre la police et la ville*.

La *carte policière* n'a pas suivi les mouvements rapides de l'urbanisation. De telle sorte que la répartition des effectifs n'a suivi qu'imparfaitement et avec retard le déplacement des populations, laissant des effectifs policiers substantiels dans des villes dépeuplées tandis que les banlieues nouvelles attendaient, et parfois attendent toujours, une implantation policière significative. Signe à tout le moins que cette adaptation à la démographie n'était pas le critère essentiel de la gestion centrale des effectifs.

Le *recrutement national* uniforme et la gestion nationale des mutations et promotions conduisent nombre de policiers à gérer leur propre mobilité sur le critère majeur du rapatriement vers leur région d'origine, alors qu'il y a une disproportion structurelle entre les bassins de recrutement et les bassins d'emploi. Ainsi, les grandes concentrations urbaines, là où le travail policier est le plus intensif, sont majoritairement policées par

des effectifs jeunes, moins expérimentés, et essentiellement soucieux de quitter au plus vite ces affectations. Ni la permanence de l'action policière, ni la qualité des relations entre la police et la population n'en sont renforcées, c'est un euphémisme.

Enfin, l'administration centrale de la police nationale fonctionne spontanément comme toute administration centrale, c'est-à-dire qu'elle procède par prescriptions, réglementations et circulaires *nationales*, valables à l'identique pour tous les services quelque soit leur implantation. L'idée même des spécificités locales, des adaptations au terrain, de la modulation nécessaire des dispositifs ou des moyens entre Dunkerque et Nice, Neuilly-sur-Seine et Vaulx-en-Velin lui est spontanément étrangère. Un élu local (ou un chef de service) qui se plaint d'un déficit des effectifs policiers au regard des besoins propres de sa ville se verra spontanément répondre que ceux-ci correspondent au *quantum* moyen par habitant pour l'ensemble de l'hexagone.

Ces traits ont sans doute eu, et ont peut-être encore, leur utilité ou leur raison d'être. L'étatisation des polices locales a sans doute mis un terme ou prévenu les travers habituels des polices municipales : la corruption, le patronage, la confusion de l'autorité policière et de l'agent électoral <sup>(12)</sup>. Plus sûrement, ils n'ont pas gravement handicapé le service public policier tant que les priorités de celui-ci étaient consensuellement le maintien de l'ordre public et la lutte contre le crime. La montée de la petite et moyenne délinquance a pointé les insuffisances de ce mode d'organisation. Obscurci un moment par un faux débat sur les rôles respectifs de la prévention et de la répression, le problème des politiques pertinentes à l'égard de la petite et moyenne délinquance est aujourd'hui tranché. C'est affaire de coordination et de partenariat entre toutes les agences publiques, centrales et locales, concernées sur un territoire précisément délimité avec ses caractéristiques propres, celui d'une agglomération qui a ses propriétés spécifiques et ses représentants légitimes, (qui ne sont pas les mêmes, par exemple à Roubaix qui a conservé un réseau associatif très dense, et dans des zones résidentielles neuves, où règne l'anomie). Or, il est vite apparu que le mode de commandement hypercentralisé et de gestion de la police urbaine n'était pas propice à cette adaptation au local, nourrissant de surcroît l'effet pervers habituel d'une centralisation excessive : la *déresponsabilisation* des échelons locaux.

Le chantier de la territorialisation vise à remédier à cette situation : sur le plan des structures, avec la départementalisation; sur le plan des orientations, avec la très récente politique des *plans locaux de sécurité*, donnant éventuellement lieu à une contractualisation entre les élus locaux et le service public policier, sous l'égide du préfet.

Il n'est pas assuré que le département soit l'échelon territorial pertinent pour recomposer l'unité des services policiers. En tout état de cause, il est douteux que la même organisation puisse être également pertinente

dans les 95 départements de l'hexagone <sup>(13)</sup>, mais on ne change pas du jour au lendemain la logique ancestrale de l'administration française.

De la même façon, il est vraisemblable que la dynamique des plans locaux de sécurité – c'est-à-dire d'une adaptation aux propriétés spécifiques du terrain et la prise des responsabilités correspondantes – mettra du temps à se substituer à la logique, confortable à certains égards, de l'autorité centrale produisant ses circulaires également impératives sur tout l'hexagone.

Mais si le chantier de la territorialisation est assurément aujourd'hui le plus complexe – peut-être le plus difficile à décrire et à faire comprendre à qui n'est pas familier de l'administration d'État en France – c'est sans doute parce qu'il illustre cette propriété tout à fait paradoxale de la police française d'avoir réussi à dissocier police et ville, en tout cas à dissocier leurs dynamiques respectives, en rompant toute relation de responsabilité directe entre l'une et l'autre <sup>(14)</sup>.

### Reste le chantier de la transparence

A première vue, évoquant les problèmes du contrôle de l'activité policière, il est totalement disjoint du précédent. Ce n'est pas certain même si le lien n'est pas encore apparu dans les projets de réforme. Ceux-ci ne sont pas nouveaux, la question du contrôle des détenteurs de la force publique est posée depuis PLATON et JUVÉNAL lui a donné une forme canonique : – *Quis custodiet ipsos custodes ?* – (Qui gardera les gardiens ?) *On peut supposer que, posée par des profanes, elle irrite également les policiers – de tous pays – depuis JUVÉNAL et PLATON.*

Il est possible pourtant de la rapporter à une histoire plus récente marquée par une volonté nouvelle de notre société de ne plus se fier exclusivement à l'État et aux pouvoirs institués pour contrôler par eux-mêmes l'usage qu'ils font des pouvoirs qui leurs sont délégués. C'est ainsi qu'a été mis en place un contrôle de constitutionnalité des lois qui aurait scandalisé dans son principe même tout parlementaire de la Troisième République. Plus généralement a été créée toute une série d'organismes indépendants ou hautes autorités, chargés de contrôler le bon usage des pouvoirs nouveaux que notre société se découvre, qu'il s'agisse des capacités de quadrillage et surveillance liées à l'informatique (Commission nationale informatique et libertés) de la capacité d'influence des médias (Conseil supérieur de l'audiovisuel) ou des pouvoirs sur l'espèce que révèlent les progrès de la biologie (Comité national d'éthique).

Nombre de policiers, quelques citoyens et le pouvoir lui-même en sont ainsi venu à penser que le contrôle d'activités aussi étendues et parfois aussi nécessairement discrètes que les activités policières gagnerait à ne pas être exclusivement réservé à la voie hiérarchique, la profession elle-même et une magistrature dont la police est l'auxiliaire obligé.

Ce mouvement s'est traduit de deux façons :

- par la promulgation en 1986 d'un code de *déontologie* des policiers qui aurait gagné à émaner plus directement de la profession elle-même et à être sanctionné par la loi plutôt que par un décret du pouvoir exécutif;
- et par le projet, dont on annonce la réalisation prochaine, d'un *Conseil supérieur de l'activité policière* <sup>(15)</sup>, organisme chargé pour l'essentiel de s'assurer et d'attester que la force publique dans ce pays est bien, en tout temps et dans tous ses détachements, consacrée « à l'avantage de tous, et non à l'utilité particulière de ceux à qui elle est confiée ». C'est tout au moins, par ce rappel de la formulation de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme, affichée par ailleurs dans tous les services de police, la mission qu'il s'efforcera sans doute d'accomplir.

J'ajoute pour clore ce point que l'existence d'une instance indépendante entre le Prince et la police peut aussi apparaître, en ces temps d'incertitudes et d'alternances politiques, comme une utile précaution pour prévenir une trop étroite instrumentalisation de l'une par l'autre et les retours de bâton qui peuvent s'en suivre lorsque la conjoncture politique se modifie. A ce titre, c'est aussi une dimension de la professionnalisation.

## Conclusion

Ce parcours assurément trop rapide des multiples chantiers de la réforme policière permet de conclure, en référence aux intentions comparatives du colloque, sur deux points.

En premier lieu, on peut faire le constat que la police française change, qu'elle est en mouvement sous tous ses aspects (structures, fonctionnement, priorités, rapports au Prince) et qu'il est donc doublement illusoire de vouloir ramener cet ensemble complexe et mouvant à un modèle simple caractérisé par quelques traits univoques.

En second lieu, on peut reprendre les cinq dimensions qui travaillent aujourd'hui la police française, ou que la police française travaille, en se demandant ce qu'elles ont de spécifique. La réponse est évidente en ce qui concerne la modernisation et les différents aspects de la professionnalisation : ils ont touché, sous d'autres formes sans doute mais avec des enjeux comparables, les polices anglo-saxonnes depuis la fin des années 60.

De même ce qui ici est énoncé sous le terme de transparence a donné lieu, ailleurs et depuis longtemps, à toute une série de tentatives pour ouvrir au public un recours plus assuré à l'égard de l'action policière. En même temps des recherches plus étendues à l'égard de corps de police dans l'ensemble moins rétifs ont permis de diminuer quelque peu l'opacité traditionnelle du fonctionnement policier, contribuant ainsi à un

débat public mieux informé. Rien n'atteste que ces polices s'en soient plus mal portées. Sur tous ces plans donc, la police nationale est peut-être en retard sur d'autres corps de police étranger, surement aussi en avance sur d'autres, mais il n'y a rien là qui ressorte d'une spécificité française.

Reste le thème de la territorialisation, et c'est sans doute celui-ci qui est singulier. Les structures régionales ou municipales des polices anglaises, canadiennes, allemandes ou belges n'ont certainement pas épargné à la force publique dans ces pays, ou à certains de ses détachements, le *high policing*, supposé invention et tradition françaises mais que l'on traduit mieux ici comme l'ensemble des procédés de basse police. Plus généralement, ils n'ont pas empêché des phases de politisation partisane des forces de police, ou de certains de leurs segments. Je ne crois pas que l'on puisse soutenir sérieusement que, sur cette dimension, la police française se singularise.

C'est sur cet autre plan, celui d'un rapport au local, au territoire, celui d'une relation de responsabilité organique entre un service public et la population qu'il sert que la tradition centralisatrice française a fait la différence. Elle a distendu ce lien au point de mettre sérieusement en cause l'une des conditions mêmes de l'efficacité policière, la qualité de ses rapports avec non pas l'opinion publique – dans toute l'abstraction qu'en fabriquent les sondages – mais avec une population, c'est-à-dire des populations définies et localisées. Dans cette voie, il semble maintenant assez largement reconnu que le balancier centralisateur français a été trop loin et qu'il faut renouer une relation plus stable et plus étroite entre la police et la ville, sachant que c'est beaucoup moins une question de textes et de statuts que de responsabilité.

De cette place et donc de cette influence plus importantes reconnues à la dynamique et aux finalités sociétales par rapport à la dynamique et aux finalités politiques (pour reprendre les dimensions de la typologie de J.L. LOUBET DEL BAYLE) on peut attendre deux conséquences :

- d'abord, un rééquilibrage des missions de la police en atténuant le poids excessif, ou priorité absolue et exclusive, attribué à l'ordre public;
- ensuite, une incitation pratique à une orientation plus ouverte, ou moins corporative, d'une dynamique professionnelle, qu'il est assurément vain de vouloir sous-estimer. Et à laquelle il faut donc reconnaître tout son poids, à la fois inévitable et légitime, sous condition de lui permettre précisément de fonder sa légitimité autant sur la qualité du service public rendu à la société que sur la promotion du corps et la référence exclusive à l'État.

Par là, ce que la police française travaille, dans ses divers chantiers de réforme, c'est peut-être bien – et d'une façon qui ne perdrait rien à être plus explicite –, les voies et moyens, sinon du passage du modèle autoritaire au modèle communautaire, tout au moins de la recherche d'un équilibre entre les ressources d'efficacité du premier et les ressources de légitimité du second.

### Notes bibliographiques

(1) J. L. LOUBET DEL BAYLE : *La police, approche socio-politique*, Montchrestien, Paris, 1992.

(2) La première recherche empirique dans un service de police en France est celle de R. LEVY sur le traitement du flagrant délit, menée en 1979-1981 auprès de la police judiciaire à Paris, grâce à l'appui du parquet de Paris (voir R. LEVY : *Du suspect au coupable : le travail de police judiciaire*, Méridiens Klincksieck, éditions Médecine et Hygiène, Genève, 1987). La première recherche de terrain ayant bénéficié de l'aval officiel des autorités policières est celle de D. MONJARDET et al. dans trois commissariats de police urbaine en 1983-1984 (voir D. MONJARDET, A. CHAUVENET, D. CHAVE et F. ORLIC : *La police quotidienne, éléments de sociologie du travail policier*, CNRS, Groupe de sociologie du travail et CEMS, Paris, 1984). Depuis 1989, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure met en œuvre, au sein du ministère de l'Intérieur, un programme de recherche systématique en sciences sociales sur les forces de police et la sécurité en France.

(3) Voir la thèse récente de M. VOGEL sur la police municipale de Grenoble sous la III<sup>e</sup> République : *Les polices des villes entre local et national*, université de Grenoble II, 1993.

(4) J. M. BERLIERE : *L'institution policière en France sous la Troisième République, 1875-1914*, université de Bourgogne, Dijon, 1991.

(5) Depuis 1992, la DCRG, la DCPU et la PAF ont été regroupées dans une direction centrale de la police territoriale (DCPT), dont elles constituent les services actifs. Ce remaniement d'organigramme ne met pas fin à leurs spécificités fonctionnelles.

(6) Voir sous ce titre l'ouvrage de P. MADELIN, Albin Michel, Paris, 1989, et plus encore les innombrables mémoires de policiers décrivant par le menu, une fois à la retraite, les affrontements que le devoir de réserve les avait contraint de nier pendant leur vie professionnelle...

(7) Sur les critères de distinction de ces trois métiers, voir D. MONJARDET : *La police, la ville et le service public*, in I. JOSEPH et G. JEANNOT (dir.), à paraître.

(8) Dans ce domaine le texte de référence est l'exposé de J. H. SKOLNICK sur « la personnalité au travail » (*working personality*) du policier, chapitre de son ouvrage : *Justice without trial, law enforcement in democratic society*, J. Wiley and Sons, New-York, 1965. Toutefois, la typologie présentée par G. HAUSER et S. TIEVANT dans *67.451 policiers, sociographie des personnels de la police nationale*, Interface, Paris, 1985, rend beaucoup mieux compte de la diversité réelle du milieu policier, c'est cette analyse dont on suit ici les grandes lignes.

(9) Tous ces thèmes désignent des recherches programmées depuis 1989 par l'IHESI ou antérieurement, entre 1983 et 1986, par la Direction de la formation de la police nationale.

(10) Voir ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation : *Les policiers, leurs métiers, leur formation*, La documentation française, Paris, 1983.

(11) P. MARCHAND, ministre de l'Intérieur, conférence à l'IHESI, décembre 1991.

(12) Au demeurant, dans sa thèse citée *supra*, M. VOGEL démontre que ces travers étaient beaucoup moins répandus dans les polices municipales de la III<sup>e</sup> République que n'a voulu le faire croire une historiographie policière toute entière acquise à l'idée d'étatisation, et qu'inversement les polices « étatisées » de l'époque n'en étaient pas indemnes, comme en témoignent les exemples tristement célèbres des polices de Marseille ou de Nice dans les années 30.

(13) Ainsi des départements comme le Val-de-Marne ou le Nord ont une urbanisation très dense, qui donne à la police nationale un quasi monopole sur le terrain, à l'inverse dans les départements les plus ruraux, la plus grande part des responsabilités policières incombe à la gendarmerie.

(14) Il est ainsi remarquable que n'existait avant 1983 et la création à cette date, sur l'initiative de certains maires, des conseils communaux de prévention de la délinquance, aucune instance locale à laquelle le chef de circonscription de police urbaine était tenu de participer. En 1993, ces Comités, dont la création est facultative et l'activité réelle très inégale, n'existent pas dans toutes les villes.

(15) Créé par décret du 16 février 1993 le « Conseil supérieur de l'activité de la police nationale » a été installé le 17 mars 1993. Composé à parité de fonctionnaires du ministère de l'Intérieur et de personnalités extérieures, il n'a, comme son titre l'indique, compétence que sur la seule activité de la police nationale. Le thème de la transparence n'a encore pénétré ni la gendarmerie, ni les douanes, ni les polices municipales.

# Le système policier allemand dans le cadre européen

**Albrecht Funk**

Criminologue

Professeur à l'Université libre de Berlin

(Allemagne)

*La police allemande se caractérise avant tout par sa décentralisation et sa spécialisation. En dépit de l'existence de mécanismes d'intégration institutionnelle et fonctionnelle, les forces centrifuges restent nombreuses. La réforme engagée en 1972 a amélioré le fonctionnement de la police sans parvenir pour autant à créer un cadre d'action commun.*

Depuis longtemps, les stratégies mises en œuvre par les polices suscitent un débat au niveau international. Les sujets abordés aujourd'hui, par exemple la politique managériale en matière de sécurité au Royaume-Uni, la prévention en France ou la criminalité organisée aux États-Unis, sont également développés sous diverses formes dans les revues professionnelles de la police allemande.

Au cours des vingt dernières années, une communauté d'experts internationaux s'est formée, qui tente de développer des concepts nouveaux malgré un contexte peu favorable.

Dans le cadre de ces échanges professionnels, il apparaît qu'il n'est plus raisonnable de parler d'un modèle policier spécifique à l'Allemagne, comme l'a décrit l'américain FOSDICK au début du siècle. En effet, les représentants de la police allemande exercent de fortes pressions pour créer une police européenne, mettant à mal l'idée d'un système de police allemand très fermé <sup>(1)</sup>.

Dans la mesure où l'environnement policier n'aura plus de frontières et où l'Europe deviendra, de fait, le repère spatial du crime organisé, les frontières des systèmes policiers nationaux se distendront obligatoirement <sup>(2)</sup>. On ne peut pour autant parler d'une convergence des systèmes nationaux. Le terme « Europe » peut avoir une signification totalement différente au sein des polices nationales.



Toutes les polices ne partagent pas la vision d'une police européenne qui est défendue par les fonctionnaires chargés des relations extérieures au ministère fédéral de l'Intérieur ou ceux du Bundeskriminalamt (BKA). Cette vision est celle d'un système européen de sécurité intérieure qui se ferait avec une police ayant ses propres structures, son système d'information autonome et des compétences propres et ayant à sa tête une instance dirigeante supra-nationale <sup>(3)</sup>.

Le système européen de sécurité intérieure envisagé par les experts allemands reprend évidemment des éléments du système policier allemand. Il en est un prolongement avec ses tensions et ses dysfonctionnements. Le processus d'ouverture et d'eupéanisation en cours révèle les différences structurelles entre les polices et leurs traditions.

De nombreux ouvrages traitant de la philosophie de l'usage des forces de sécurité se trouvent sur le « marché » international de la sécurité. Le choix d'intégrer l'un ou l'autre modèle de police se fera à l'évidence selon la culture policière du pays concerné.

Les différents critères par lesquels peut être jugé le fonctionnement d'une force de police n'apparaissent pas dans les différentes phases de mise en œuvre du processus d'eupéanisation.

Pourtant, seul le recensement de ces critères permettrait de parler, malgré un changement rapide et une police qui s'ouvre vers l'extérieur, d'un *système de police allemand*.

Afin de comprendre et d'avoir une vue réaliste du fonctionnement de la police allemande, je vais concentrer la suite de mon exposé sur l'étude des racines historiques, des mécanismes d'intégration et des problèmes structurels du système allemand.

## **Les origines historiques du système policier allemand**

Parler d'UNE police allemande est d'un point de vue juridique et structurel inexact et peut prêter à confusion.

La police allemande est composée des 16 polices des *Länder* et de plusieurs institutions fédérales, notamment le *Bundeskriminalamt* et le *Bundesgrenschutz*.

Quelle que soit l'importance de la coopération internationale, notamment entre les forces de police des *Länder*, la mission centrale – assurer la sécurité et l'ordre public – est du ressort exclusif des 16 *Länder*. Cette compétence leur est attribuée par la Constitution.

Malgré cette structure fédérale, l'organisation de la police allemande n'a rien à voir avec l'organisation de la police aux États-Unis et en Grande-Bretagne où le maintien de la sécurité publique est confié à une institution sociale autonome, voire à la communauté des citoyens. En Allemagne, la mission de garantir la sécurité et l'ordre public a toujours été revendiquée par l'État.

La police était définie comme « le gros bras de l'exécutif » <sup>(4)</sup>. Cette vision de la police comme vecteur du pouvoir exécutif ressemble beaucoup plus au système français qu'au système anglo-saxon.

Cependant, la différence avec la France est perceptible à travers trois éléments.

La séparation des pouvoirs n'a pas eu, en Allemagne, d'influence sur le développement de la police

Pour contrer la revendication libérale d'une police judiciaire, la bureaucratie d'État a toujours défendu une conception holistique de la police comme pouvoir exécutif <sup>(5)</sup>. C'est en Prusse que cela fut le plus visible, l'étatisme prussien étant historique. Cette doctrine de l'unité du pouvoir existe encore de nos jours, d'une part sous la forme d'une large autonomie de l'action policière vis-à-vis du parquet et, d'autre part, par l'intégration fonctionnelle des différentes organisations et sections dans un ensemble, la police.

De cela, découle une deuxième différence très importante. Contrairement à la France ou à l'Italie, la police allemande présente un degré d'intégration beaucoup plus élevé <sup>(6)</sup>.

Il n'existe plus en Allemagne de polices autonomes disposant de leur propre hiérarchie, d'un esprit de corps spécifique et relevant de ministères différents. Toutes les polices dépendent du ministère de l'Intérieur. Les cadres de la police sont formés selon des principes uniformes à la *Polizeiführungsakademie* d'Hiltrup. Cette homogénéité des cadres est l'élément central de la cohésion du système policier allemand.

La conception que les policiers ont de leur statut de fonctionnaire, conjuguée à la mise en œuvre de standards professionnels communs, facilite grandement le désamorçage des conflits entre les *Länder* gouvernés par les sociaux-démocrates ou les conservateurs <sup>(7)</sup>. L'unicité des compétences des polices sur leur territoire et une doctrine homogène de commandement favorisent l'intégration fonctionnelle de la police, hors du champ de l'affrontement politique qui ne prend pas en compte les intérêts propres de telle ou telle catégorie de la structure policière.

Cette constatation ne doit pas être considérée comme une démonstration empirique des avantages ou des inconvénients de tel ou tel type d'organisation. Il apparaît douteux d'affirmer que le système unitaire allemand suscite moins de frictions entre les diverses polices des *Länder* que, par exemple, le système dual français (frictions entre police nationale et gendarmerie).

En Allemagne, il y a une centaine d'années, il était déjà facile de trouver des conflits entre la police urbaine et la police judiciaire. A ce jour, cette tendance à l'affrontement n'a toujours pas été résolue. L'organisation de la police allemande est particulièrement sensible à ce problème, justement parce que les différences d'organisation y sont peu importantes et

que la tendance est donc, pour la police de chaque *Land*, de bien délimiter son territoire.

Pour bien comprendre la police allemande, il faut mentionner une troisième différence historique. Contrairement à la France et à sa police nationale, la police en Allemagne est restée, même après la création du Reich en 1871, sous l'autorité des différents États souverains : la Prusse, la Saxe, le Wurtemberg ou la Bavière. Juridiquement limitées à un territoire, ces polices, au cours de leurs activités, ont toujours dépassé les frontières, celles des États allemands mais aussi la frontière austro-hongroise et partiellement la Suisse, comme aujourd'hui celles de l'Europe.

La monopolisation des contacts extérieurs par l'appareil diplomatique a rapidement « cassé » la police. Pourtant dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, les polices des différents États ont essayé de pratiquer une coopération directe. Longtemps avant la création du Reich, des institutions de coopération entre les États allemands ont été créées dans le domaine de la police politique.

Après la Révolution manquée de 1848, des informations concernant des révolutionnaires en fuite et des socialistes suspects ont été échangées dans l'une de ces institutions, la *Deutsche Polizeiverein* (l'association de la police allemande) <sup>(8)</sup>.

Après la Première Guerre mondiale, un autre problème de politique extérieure a préoccupé les polices autrichienne et allemande : comment pouvait-on récupérer les auteurs d'infraction qui se réfugiaient dans l'ancien Empire des Habsbourg ? Un débat qui a provoqué à nouveau des prises de positions divergentes lors de la création d'Interpol <sup>(9)</sup>.

Quoi qu'il en soit, l'intégration des polices entre États souverains appartient à la tradition du système policier allemand, tout comme la mise en œuvre d'une politique extérieure indépendante de l'administration de tutelle.

Dans ce contexte, il n'est guère étonnant qu'au cours des négociations sur le devenir de l'Europe et l'ouverture de ses frontières internes, les cadres de la police allemande deviennent les propagandistes les plus actifs d'une police européenne.

## **Les mécanismes d'intégration au sein du système policier allemand**

Ces quelques remarques sur la genèse de la police allemande montrent et justifient pourquoi nous l'avons qualifiée de système. Cependant, elles n'illustrent pas les mécanismes qui garantissent la cohérence entre les différentes polices ainsi qu'entre leurs modes d'administration et de fonctionnement.

Pour cela, il est nécessaire de regarder rapidement les processus d'intégration fonctionnelle. Je me limiterai à trois aspects qui me paraissent particulièrement importants dans le contexte allemand : l'intégration par des normes juridiques, par les négociations institutionnelles et par l'interconnexion des systèmes informatiques des polices.

### **Intégration par les normes**

Dans les démocraties de l'Ouest, le vecteur juridique joue un rôle important pour encadrer les possibilités d'action de la police. Cela est particulièrement vrai en Allemagne.

Jusqu'à la création de la République fédérale, les structures internes de la police et de toute l'administration échappaient à l'action et au contrôle du pouvoir législatif. L'établissement de normes juridiques dans la sphère des libertés publiques est devenu, pendant la période Wilhelmiennne et la République de Weimar, le levier central pour l'encadrement et le contrôle de la police par le pouvoir législatif. Parallèlement à une définition d'un cadre juridique pour l'exécution des missions, il fut créé un droit spécifique de la police qui n'existe pas dans le droit français ou anglo-saxon <sup>(10)</sup>.

Durant les vingt dernières années, la diversification des modes de fonctionnement de la police a abouti à une inflation et à une concentration de règles juridiques. La tentative de légaliser certaines méthodes d'investigation (comme l'infiltration du milieu) par des contrôles préventifs et l'utilisation de l'informatique dans la police a eu d'importantes conséquences : le droit devient de plus en plus complexe ; il légalise et oriente les missions de la police ; mais il perd par une multitude de clauses propres à certains domaines beaucoup de sa fonction de transparence pour les citoyens <sup>(11)</sup>.

### **La coordination institutionnelle**

Les institutions ont un rôle clé à jouer pour l'intégration des forces de police, que ce soit au niveau de la standardisation ou de la connexion entre celles-ci.

De toute manière, la coopération entre les diverses polices des *Länder* est fixée par la Constitution. Il y a deux domaines où cette coopération de type fédéral est fixée par les textes. En premier lieu, il s'agit d'un certain nombre de domaines pour lesquels le *Bundeskriminalamt* a été désigné comme service central pour le recueil et la coordination des informations. Il en va de même en matière de police scientifique et technique.

D'autre part, le poste d'inspecteur des unités d'intervention des *Länder* (*Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder*) a été créé. Ces unités, semblables aux CRS, interviennent lors de manifestations et de troubles violents. Sa mission consiste à veiller à la cohérence dans les domaines

de la formation, de l'équipement et de l'organisation afin de pouvoir, le cas échéant, faire coopérer sans problème les unités de maintien de l'ordre des différents *Länder* <sup>(12)</sup>.

L'unité centrale de coordination est la conférence des ministres de l'Intérieur et, plus particulièrement, les groupes de travail des experts de la police des *Länder* et de l'État fédéral. Ceux-ci s'efforcent d'harmoniser les perspectives des *Länder* en matière d'équipement, de systèmes d'information, de police technique et scientifique et les modalités d'application de la loi pénale, tout ceci afin de fixer des cadres juridiques et d'établir des décrets qui soient applicables par tous les *Länder*.

Dans les années 70, la volonté d'une standardisation s'est également étendue à l'organisation interne des polices autonomes des *Länder*. Ce changement exigeait l'intégration de tous les niveaux de la police urbaine et de la police judiciaire sous un commandement unique.

Dans le même temps, était proposée une division spatiale des polices en trois échelons <sup>(13)</sup>.

Les différences d'organisation des polices des *Länder* sont toujours importantes bien qu'elles s'inspirent initialement du même modèle.

La base des services actifs est composée de services qui ont une compétence pour environ 300 000 habitants dans les grandes villes et pour un ou deux arrondissements en zone rurale <sup>(14)</sup>.

Ces directions de police forment l'échelon de base des services actifs. Elles regroupent police urbaine, police judiciaire, police de la circulation, bien que dans certains *Länder* (et ce, contre la directive de la conférence des ministres de l'Intérieur), la police urbaine et la police judiciaire soient des services dotés d'une organisation particulière, notamment dans le Schleswig-Holstein ou la Basse-Saxe.

Ces directions remplissent également des fonctions de services directeurs pour la transmission d'informations et disposent de toutes les structures nécessaires (police technique et scientifique, salle de trafic et de commandement, etc.).

Dans les *Länder* plus importants, ce service est soumis à une instance disposant de fonctions administratives et d'une fonction de contrôle. Cette structure est implantée auprès des *Regierungspräsidien* et englobe plusieurs arrondissements.

Les unités d'intervention, le service régional de police judiciaire ainsi que les structures de formation dépendent directement du ministère <sup>(15)</sup>.

## La connexion informatique

*In fine*, il faut encore citer un troisième moyen pour l'intégration inter-polices : la connexion informatique entre les polices de la fédération et les *Länder*.

A la fin des années 60, l'informatisation du traitement des informations poursuivait un objectif : rationaliser le cheminement bureaucratique des documents dans les différentes organisations.

Désormais, l'informatisation et les techniques de communication contribuent, plus que dans les autres pays, à diriger et à structurer les organisations de la police allemande.

Lors de la programmation des années 70, on souhaitait développer un système intégré d'information et de communication <sup>(16)</sup>. En 1992, la police allemande en est encore très éloignée. Ce retard n'est pas imputable à la manière très restrictive dont est effectué le transfert des données ou à la protection de ces dernières, mais bien à la difficulté d'uniformiser les différents programmes, procédures et techniques entre les *Länder*. D'ailleurs, les experts se penchent actuellement sur la réorganisation du système d'information de la police (INPOL).

Les informations obtenues lors du travail de la police doivent, selon les besoins, pouvoir être accessibles au niveau régional ou interrégional, qu'il s'agisse d'une recherche, du recueil ou du stockage des informations dans des systèmes informatiques communs. La flexibilité de ce système d'organisation est incontestable <sup>(17)</sup>.

De son côté, le parlement a mis en place les éléments juridiques nécessaires pour la répartition des compétences et des modèles d'intervention des polices des *Länder*.

Grâce à un réseau de communication et d'information commun, on a assuré un début d'intégration organisationnel. Celui-ci s'appuie sur la conférence des ministres de l'Intérieur et les différents points de vue sont harmonisés pour définir un objectif unifié.

Cependant, l'espace de liberté nécessaire à une réforme – en particulier en ce qui concerne l'organisation territoriale et matérielle des missions quotidiennes de la police – est délimité par la souveraineté policière des *Länder* et leurs compétences initiales (définies par le texte constitutionnel).

Une illustration de la flexibilité de ce système est la création des nouvelles polices dans l'ex-RDA. L'ancienne *Volkspolizei* a été dissoute. Dans les nouveaux *Länder* (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Brandebourg, Saxe-Anhalt, Saxe et Thuringe) les polices ont été créées suivant le modèle de celles des *Länder* de l'Allemagne de l'Ouest.

Dans le cadre de l'aide aux territoires de l'Est, les fonctionnaires des polices de l'Ouest s'occupent de l'organisation ou de la réorganisation des polices des nouveaux *Länder*, non seulement dans les hautes sphères mais également dans les commissariats ou « les directions de police ». Grâce à une sorte de duplication des organisations et des structures de l'Allemagne de l'Ouest, en moins de 3 ans et malgré les déficits existants, les polices régionales des nouveaux *Länder* sont comparables à celles de l'Allemagne de l'Ouest et fonctionnent de la même façon <sup>(18)</sup>.

Constatons néanmoins que l'organisation allemande de la sécurité et de l'ordre public est un dosage compliqué entre *Bund* et *Länder* qui induit de gros inconvénients. En effet, la relation entre le pouvoir politique et les compétences propres de la police sont très floues. Il en va de même de la responsabilité de la police vis-à-vis du citoyen selon le concept anglais de *police accountability*.

Ce type d'organisation exige au moment de la prise de décisions communes par les polices de la fédération et des *Länder* qu'elles optent pour les solutions allant le moins possible à l'encontre des intérêts des organisations concernées (la coordination négative).

La multitude des forces de police et leur importance numérique compliquent finalement toute tentative pour formuler des objectifs au profit d'un système de sécurité intérieure.

De par la Constitution, les polices ont toujours été considérées, et le sont encore, comme le pouvoir exécutif des *Länder* souverains et de la fédération; elles sont soumises au contrôle politique de leurs ministres de l'Intérieur respectifs.

En Allemagne, il n'y a traditionnellement pas de lien entre l'action policière et la communauté des citoyens, comme c'est le cas dans la tradition anglo-saxonne et comme on peut le percevoir dans la notion de *police accountability*. Au lieu de cela, le système de contrôle est basé, en premier lieu, sur un contrôle politique par les gouvernements et les parlements, puis, sur la délimitation précise des pouvoirs de la police par le code fédéral de procédure pénale et le droit de la police des *Länder*. Juridiquement, chaque citoyen a le droit de soumettre l'action de la police au contrôle des tribunaux ou du tribunal administratif s'il s'agit d'un cas relevant du droit de la police. De plus en plus, cette forme traditionnelle de contrôle administratif sur les structures hiérarchiques et bureaucratiques de la police s'avère insuffisant.

Au cours des vingt dernières années, l'interdépendance grandissante des polices des *Länder* et le poids de plus en plus important de l'État fédéral ont permis aux instances exécutives de la conférence des ministres de l'Intérieur de jouer un rôle prépondérant puisque, souvent, les parlements n'ont plus qu'à entériner les propositions péniblement élaborées par la fédération et les *Länder*.

Les polices, en Allemagne, sont encore des organisations fermées, et la lourdeur de l'exécutif de la politique de la sécurité intérieure y contribue. Si elles sont de plus en plus conscientes du travail de relations publiques et d'image qui leur incombent, elles ont néanmoins tendance à résister aux premiers signes d'une ouverture ou d'un contrôle externe par la société.

La mise en place d'un *Civilian Complaint Board* avec des médiateurs ou la mise en place d'un signe individuel de reconnaissance des fonctionnaires de police sont vivement rejetées par les polices des *Länder* <sup>(19)</sup>.

La coopération fédérale nécessite un long processus de coordination, même lorsqu'il s'agit de décisions prises uniquement par des experts de la police. Dans le même sens, le changement d'objectifs ou de pratiques communes nécessite un large consensus. Cet accord, difficile à obtenir, ne peut l'être le plus souvent que sur la base du plus petit dénominateur commun à l'ensemble des participants.

Dans ce système d'administration hybride, il est très difficile d'imposer des réformes structurelles ou de modifier le *statu-quo* entre l'État fédéral et les *Länder*. Ces problèmes de coopération fédérale ont toujours été centraux <sup>(20)</sup>.

En 1972, la conférence des ministres de l'Intérieur a mis en exergue ces faiblesses structurelles qui ont servi de point de départ pour la mise en œuvre d'un programme visant à déterminer les missions, les compétences et les cadres d'exécution des différentes forces de police.

Ce programme contenait une multitude de conseils et d'idées pour réformer l'organisation, le droit, la formation et l'information de la police. La plupart de ces projets ont été réalisés mais l'objectif central fixé il y a près de 20 ans – faire du système policier allemand le point de référence commun à l'orientation des polices de la Fédération et de celles des *Länder* – n'a pas été atteint. Cet échec s'est révélé après la conférence des ministres de l'Intérieur de 1974, où la tentative de faire avancer le programme de la sécurité intérieure a été abandonnée très discrètement.

Certes, de nouveaux acteurs sont impliqués dans le processus de définition des missions de la police allemande. Mais il n'est pratiquement plus possible d'obtenir un consensus afin de poursuivre le développement conjoint des polices des *Länder* et de l'État fédéral.

Les forces centrifuges du système ne se sont pas affaiblies malgré les réformes entreprises au cours des 20 dernières années.

## **Du programme de sécurité intérieure à la crise du concept**

Une hypothèse optimiste sous-tendait la réforme des forces de police allemande menée au milieu des années soixante-dix. L'idée était que plus de personnel, un meilleur équipement, des stratégies établies selon des critères scientifiques et une perception globale du concept de sécurité intérieure permettraient d'atteindre simultanément plusieurs objectifs : une exécution plus rationnelle des missions d'ordre public, une lutte plus efficace contre la délinquance et une augmentation du sentiment de sécurité parmi les citoyens.

De ce fait, les structures de la police des *Länder*, des gardes-frontières ainsi que du BKA ont connu une modernisation fondamentale. La formation initiale et les stratégies d'action des polices ont été réformées en



profondeur, les techniques les plus novatrices ont été utilisées mais sans pour autant obtenir les résultats escomptés <sup>(21)</sup>.

L'espoir de parvenir à une meilleure perception des phénomènes d'insécurité à l'aide de nouveaux systèmes informatiques s'est révélé illusoire. Privées de leur contexte, la majeure partie des informations ne sont que des données abstraites, assez peu utilisables. Depuis longtemps, la plupart des praticiens appartenant à la police ne croit plus qu'une criminologie scientifique puisse livrer des méthodes à contenu pratique. De telles analyses scientifiques, en effet, détruisent davantage les vieilles certitudes qu'elles n'offrent des solutions opératoires. Le sentiment d'insécurité a continué d'augmenter dans de larges couches de la population des grandes villes. De même, il s'est avéré en pratique impossible de libérer les fonctionnaires de leur travail quotidien routinier pour parvenir à des interventions répressives sélectives ou à des stratégies d'action à caractère préventif. La partie la plus importante du travail de la police consiste, comme auparavant, à traiter les demandes de la société.

D'une part – et cela se révèle dans la croissance continue de la délinquance constatée (+ 62,5 % entre 1974 et 1990 pour atteindre 4,5 millions d'infractions) – les statistiques montrent la charge de travail sans cesse grandissante pour la police.

D'autre part, la « demande de police » en tant qu'instance de régulation de conflits violents, d'intervention en cas de crise ou de maintien de l'ordre public a continué de croître également. L'augmentation très importante des interventions de police-secours en témoigne : durant l'année 1988, on a pu enregistrer 10 000 interventions pour 100 000 habitants dans les *Länder* les plus étendus et jusqu'à 38 000 interventions pour les grandes villes. Ces interventions mobilisent ainsi la majeure partie des fonctionnaires en tenue, que ce soit sur le terrain ou lors de la phase procédurale.

Il a donc été illusoire de croire que des effectifs supplémentaires permettraient aux policiers d'agir dans un cadre préventif.

Avec un policier pour 20 000 habitants pour la police-secours et par unité de roulement, les fonctionnaires se limitent surtout à traiter les faits qui sont dénoncés par la population <sup>(22)</sup>. Naturellement, les syndicats de police ainsi que les experts réclament, au vu de ce diagnostic, une augmentation des effectifs. On doit cependant remarquer que le nombre des fonctionnaires de police dans les onze *Länder* de l'Ouest a connu une croissance de 26,7 % entre 1974 et 1990 pour atteindre environ le chiffre de 170 000. L'objectif d'un policier pour 400 habitants, tel qu'il figurait dans le programme de 1974, a été dépassé dans tous les *Länder*. Dans les villes de Berlin, Hambourg et Brême, les chiffres sont nettement plus élevés puisque les rapports sont respectivement de 1 pour 144, 1 pour 187 et 1 pour 237 <sup>(23)</sup>.

C'est pourquoi de nos jours – et contrairement aux années 70 – de telles augmentations ne sont plus possibles. Après une hausse vertigineuse des budgets de la police – qui sont passés de 4 milliards de Marks en 1970 à 13,67 milliards pour 1990, soit 224 Marks par citoyen de la RFA – on ne peut plus compter sur des recrutements plus importants <sup>(24)</sup>. On a même parlé récemment de suppression de postes pour la sécurité intérieure, les offices de protection de la Constitution ou les gardes-frontières en raison des problèmes financiers de la Fédération et des *Länder*, actuellement aggravés par le coût de la réunification allemande.

C'est dans ce contexte que s'est produit, dans les années 80, un certain désenchantement dans la police que Robert REINER a qualifié de « blues de fin de siècle » en référence à l'exemple de la police britannique dans la période post-thatchérienne <sup>(25)</sup>. En fait, on s'est à peine approché de l'objectif central du programme de sécurité intérieure, c'est-à-dire la lutte contre la délinquance par le biais d'une prévention générale et d'une répression efficiente. Et ce, malgré des fonctionnaires supplémentaires, une formation initiale prolongée, de meilleures possibilités de promotion et des équipements techniques modernes. De plus, les revendications concernant la surcharge de travail que représentent pour la sécurité publique ou la police routière certaines tâches considérées comme indues n'ont pas cessé d'augmenter.

Le concept de « système de sécurité intérieure », dans lequel tout est subordonné à la lutte contre la délinquance, a échoué devant les réalités que constitue la variété des missions policières. La discussion sur l'évolution de la police allemande se résume dans de nombreux domaines à une lutte pour la répartition d'infimes moyens. Il est donc très difficile de parler de la police allemande et de son modèle. Les réponses et les solutions diffèrent considérablement en fonction de la spécialité – police criminelle ou sécurité publique –, du lieu géographique – BKA ou brigade d'une grande zone urbaine – ou de l'appartenance à la police d'un *Land* à gouvernement conservateur ou social-démocrate.

Cette présentation du système policier allemand ne suffirait pas pour décrire de manière adéquate l'ensemble des problèmes. C'est pourquoi je me limiterai à esquisser les différents points de départ et perspectives de ce débat.

Dans une situation financière délicate, il est tentant de rechercher des stratégies de rationalisation au sein des services. Cette voie a été tentée par une intégration de plus en plus importante des théories de management dans les pratiques de commandement et par l'adoption de modèles inspirés de la gestion des entreprises <sup>(26)</sup>. A l'inverse de la Grande-Bretagne, cela n'a pas conduit à l'introduction des méthodes d'évaluation du privé dans le travail des inspections et directions des diverses forces de police.

Le succès des mesures de rationalisation et des concepts de management est lié à une définition claire de ce qui doit faire l'objet d'une évaluation. C'est précisément pour la définition des objectifs et des priorités du travail policier que l'on trouve, que ce soit dans la police ou dans les milieux politiques et administratifs, des positions contradictoires. Si bonnes que soient les mesures de rationalisation et les techniques de management issues du privé, une question de fond se pose : une fonction sociale et plus particulièrement policière peut-elle vraiment relever de cette dynamique ?

Le modèle de rationalisation choisi crée de fait une nouvelle élite fonctionnelle de managers de police.

Ceux qui ont le plus de succès dans la définition des priorités et dans la concurrence qui s'est instaurée afin d'obtenir des moyens financiers même faibles appartiennent à une autre élite, celle des experts très spécialisés et des cadres des services centraux de police criminelle des *Länder* et du BKA. On peut caractériser brièvement leur « modélisation » de la police comme une rationalisation par le biais de la spécialisation et du professionnalisme de la lutte contre la délinquance.

Dans le programme allemand de sécurité intérieure, la lutte contre la délinquance a été définie comme l'objectif central. Profitant du terrorisme, on a essayé de transformer, en les développant massivement, le BKA et les services centraux de police criminelle des *Länder* en organes très spécialisés pour des investigations d'un certain type. Uniquement pour le BKA, les effectifs sont passés de 578 personnes en 1974 à 9 200 en 1990.

En dehors des services fédéraux, la police criminelle des *Länder* a davantage profité que la sécurité publique (la police en tenue) de l'augmentation des effectifs intervenue entre 1974 et 1990.

La première a connu une croissance de ses effectifs de 35 % contre 9 % pour la seconde <sup>(27)</sup>. Les tentatives qui ont été faites pour mieux intégrer la sécurité publique et la police criminelle visaient finalement à décharger la police criminelle de certaines tâches en confiant à la sécurité publique le soin de traiter elle-même la délinquance dans le domaine des infractions de masse. Effectivement, une partie importante des procédures est, de nos jours, transmise directement par la sécurité publique au parquet. Cela représente une fourchette, variable selon les *Länder*, qui s'échelonne de 30 % à 90 % (Bavière).

Les réformes des années 70 avaient certes pour objectif l'intégration de la sécurité publique et de la police criminelle. Mais, de fait, les différences se sont accentuées entre les missions quotidiennes de la sécurité publique – dont fait de plus en plus partie le traitement de la délinquance de masse (vols dans les supermarchés, de véhicules, coups et blessures volontaires, etc.) – et les activités de police criminelle qui se définissent par une qualité et une intensité d'investigation supérieures.

Au sein de la police, les fonctionnaires de police criminelle se veulent des spécialistes professionnels de la lutte contre la grande criminalité. C'est en soulignant les difficultés qui existent pour vaincre cette criminalité organisée, qui irrigue tous les domaines de la société, que les experts (services centraux de police criminelle des Länder et du BKA) réclament la priorité dans la lutte contre ces formes de délinquance. Ceci favorise encore une fois le processus de spécialisation de la police criminelle.

Les discussions des années 70 sur le terrorisme ont suivi cette logique comme d'ailleurs le débat qui a suivi sur l'augmentation de la délinquance en matière de stupéfiants et celle de la criminalité organisée <sup>(28)</sup>. Ceci a provoqué la création de nouveaux services dans les LKA \* et, au BKA, une augmentation considérable des effectifs et une redéfinition des compétences.

Il n'est pas nécessaire de se demander quelle est la part de réalité dans ces revendications et si les concepts policiers sont adaptés. Je retiendrai seulement qu'au cours des débats sur la criminalité organisée, le trafic des stupéfiants à l'échelle mondiale et la nécessité d'une police européenne, on a laissé le plus souvent en suspens d'autres réalités et des options concurrentes.

Ceci ne s'applique pas uniquement aux nombreuses missions de la sécurité publique, mais également au travail quotidien de la police criminelle. Là, les fonctionnaires doivent souvent se limiter à prendre et à vérifier les déclarations des victimes ou témoins. Si cette branche d'activité continuait à être affectée par la routine et la bureaucratisation, il en résulterait pour cette police un certain nombre de conséquences désagréables. Après tout, ce sont les citoyens qui donnent, dans 90 % des cas, les renseignements déterminants sur les auteurs des délits et non les investigations policières <sup>(29)</sup>. Cela vaut également pour des domaines comme celui du terrorisme. La confiance que méritent les citoyens lors du traitement de leurs plaintes est en cela une ressource importante dans le travail de la police. Là où cette confiance n'existe pas, l'aptitude à coopérer avec la police baissera.

D'une manière encore plus évidente, il apparaît nécessaire d'orienter les objectifs policiers en fonction des attentes des citoyens en ce qui concerne l'organisation des missions quotidiennes de patrouilles et de maintien de la sécurité publique.

De même, on ne peut soutenir la thèse selon laquelle une présence policière plus importante sur la voie publique a des effets préventifs et atténue la délinquance. Néanmoins, ce problème est d'une grande importance. D'après les études anglo-américaines, les citoyens attendent que la police intervienne d'abord pour réguler les conflits (violences fami-

\* *Länder Kriminalamt* : services de police criminelle des Länder.

liales, conflits de voisinage, troubles interethniques dans les quartiers) <sup>(30)</sup>.

Il faut donc prendre au sérieux les missions de la police qui sont situées en amont de la lutte contre la délinquance. Les déficits d'un modèle de police exclusivement orienté vers la lutte contre la délinquance ont fait l'objet de nombreuses discussions ces dernières années.

L'organisation, la formation initiale et les stratégies policières doivent donc être adaptées de manière plus réaliste aux exigences quotidiennes en matière de sécurité publique et de police criminelle. C'est à cette nécessité que répond la mise sur pied de stages dans lesquels sont présentées aux fonctionnaires en tenue des techniques d'intervention en situation de crise et de gestion des conflits. Dans le cadre d'une réévaluation des différentes missions de la sécurité publique, on trouve également des réflexions sur les moyens de freiner l'exode des fonctionnaires qualifiés – par exemple chefs de commissariat qui deviennent spécialistes, position plus gratifiante dans les forces de police allemande –, ou encore des discussions sur la manière d'éviter le fractionnement excessif des activités d'enquête lors du traitement des infractions de masse. On se met à critiquer de plus en plus l'attitude intellectuelle qui consiste à déterminer les fonctions et les missions de la police à partir des domaines particuliers de la police judiciaire et de les régler par une spécialisation sans cesse grandissante.

La commission de réforme de la police en Basse Saxe, par exemple, s'est engagée de la manière la plus hardie en ce sens. Ce n'est qu'au début de l'été 1993 qu'elle présentera son dispositif d'ensemble, mais les rapports intermédiaires laissent cependant déjà entrevoir la physionomie de la nouvelle force de police :

- mise en valeur de la police en tant qu'instance de régulation de situations conflictuelles à côté des fonctions de police judiciaire et de prévention;
- organisation décentralisée;
- renforcement des services de base;
- dissolution de la police mobile traditionnelle au profit de compagnies d'intervention;
- réintégration des services spécialisés contre la criminalité organisée dans le schéma normal de la police criminelle;
- intégration de la police dans la politique de la ville par la création de conseils de prévention à l'instar du modèle français <sup>(31)</sup>.

Personne ne sait encore ce qui sera effectivement mis en œuvre dans ce projet. Cette commission devrait cependant contribuer à réorienter le débat concernant les fonctions de la police, ses missions et ses stratégies d'action.

## L'écologie sociale des réformes policières

On ne peut naturellement réduire la fonction de policier à un rôle « d'ami et de protecteur » qui répond aux besoins des citoyens. De même, les scénarios alarmistes mis au point par de nombreux criminalistes – selon lesquels les terroristes, la mafia des stupéfiants et le crime organisé ont déjà presque étranglé la société, qui ne peut alors être sauvée que par le combat héroïque des professionnels de la police – sont peu opératoires.

De tels modèles – basés sur la théorie du complot – sont certes utilisables par les idéologies politiques qui offrent des solutions simples là où elles n'existent pas en réalité. Toutefois, ils permettent difficilement d'amorcer une discussion rationnelle sur les problèmes de société que l'on peut anticiper. Ceux-ci sont soumis à l'influence de développements supranationaux, mais nécessitent des réponses spécifiques et locales au niveau de la police.

Indiquons quelques thèmes sur ce point :

- Le processus d'individualisation qui affecte les sociétés occidentales contribue à déstabiliser le tissu social traditionnel sans que l'on puisse reconnaître des équivalents à la force d'intégration qui disparaît. La tendance à la segmentation et à la multiplication des normes sociales augmente la demande de prestations en matière de sécurité d'une manière telle qu'elle ne peut être satisfaite. Ceci favorise l'avancée de contrôles et de services privés de sécurité comme on peut actuellement l'observer dans tous les pays occidentaux.

- De ce fait, les conflits de société intervenus à la suite de la réunification allemande vont aller en augmentant : l'extrémisme de droite qui surgit et les violences qui se déchaînent contre les demandeurs d'asile et les immigrés l'illustrent en partie.

- De même, les flux migratoires de l'Europe de l'Est en direction des pays occidentaux ne seront pas stoppés par les modifications du droit d'asile en Allemagne, les traités de Dublin et l'accord de Schengen. Les zones de « survie illégale » qui existent déjà dans les grandes villes d'Allemagne comme en Europe de l'Ouest continueront à se multiplier.

- La globalisation de nos structures d'information et de communication rend en grande partie obsolète les enquêtes judiciaires traditionnelles liées aux espaces, aux lieux et aux personnes. On ne peut pas saisir, par exemple, les données informatiques de systèmes interconnectés. Les enquêteurs infiltrés ou les autres moyens traditionnels de lutte contre le crime organisé ne permettent pas d'exercer un contrôle policier sur les « réalités virtuelles » (telles que les transactions illégales qui vont du blanchiment de capitaux, en passant par les spéculations de devises, jusqu'aux transferts illicites de données informatiques). Les mesures destinées à lutter contre la criminalité organisée, et qui constituent des

atteintes aux droits fondamentaux des citoyens, sont peut-être valables pour confondre des trafiquants de drogue, pour identifier des bandes qui se livrent au trafic de véhicules volés mais ne sont pas suffisantes pour démasquer les criminels internationaux qui font une utilisation systématique des moyens de communication et d'information supranationaux. Le scandale de la banque BCCI et de ses activités criminelles en est un exemple. De nouvelles méthodes et règles juridiques sont en effet nécessaires pour localiser de telles formes de crime transnational. Mais on a à peine réfléchi, jusqu'à présent, à cet arsenal dont on peut se demander quelle sera la forme dans les sociétés démocratiques.

Les problèmes qui viennent d'être cités et auxquels la police est confrontée ne sont qu'en partie propres à la société allemande. Si l'on fait abstraction des problèmes spécifiques posés par la réunification, on constate qu'il s'agit davantage de modifications dans les structures sociales, que connaissent toutes les sociétés européennes. Qu'elle en est la signification pour les polices et leurs modèles ?

Les réponses qui sont apportées dans la presse spécialisée en Allemagne – et je termine en revenant à ma thèse de départ sur les interprétations divergentes à propos des processus d'euro-péanisation – suivent une logique abstraite qui modifie les cadres de référence. A une lutte plus efficace contre la criminalité dans les domaines du terrorisme, des stupéfiants et du crime organisé, succède maintenant l'idée d'une police européenne comme instrument approprié à l'élargissement du champ d'opération.

Même si l'on estime nécessaire les différentes instances de coordination entre les polices en Europe, il me paraît établi que les problèmes et défis qui se posent aux polices doivent être réglés non pas dans les échelons supérieurs de services centraux supranationaux mais, au contraire, dans les basses strates que constituent les villes telles que Francfort et Dresde, ou les banlieues de Rostock et de Berlin.

En Allemagne, les experts ont timidement commencé à se livrer à une telle approche, prudente et appuyée sur les sciences sociales pour penser l'avenir de la police.

L'Europe peut offrir un nouveau terrain de discussion mais elle ne présente certainement pas un cadre institutionnel adéquat pour les réformes qui sont nécessaires. Celles-ci devraient tenter, d'une manière pragmatique et innovatrice, d'équilibrer la fonction de police en tant qu'instance démocratique qui assure l'ordre, règle les conflits et est chargée des poursuites pénales. Les différents États constituent le cadre institutionnel et chaque société, avec son organisation spatiale et ses différences sociales, le point de référence. La variété offerte par la police des seize *Länder* d'Allemagne peut se révéler, dans cette perspective, comme un potentiel d'innovation.

# Notes

- (1) FOSDICK (Raymond B.), *European Police Systems*, New York, 1915 (1969).
- (2) Cf. RUPPRECHT (Reinhard), « Avons-nous besoin d'Europol ? Réflexion sur l'avenir au tournant de la nouvelle année », *Die Polizei*, 12, 1991, p. 293-299; KUBE (Edwin), E KUCKUCK (Werner), « Recherche et développement technique dans la police : les exigences d'un point de vue européen », *Archiv für Kriminologie*, n° 189, 1992, p. 3 et suivantes; SCHULTE (Rainer), « Avons-nous besoin d'une académie européenne de police », *Kriminalistik*, 8/9, 1992, p. 487-490; STÄMPER (Alfred), « La criminalité internationale en pleine révolution », *Die Polizei*, 1992, 7, p. 161 à 166; ZACHERT (Hans-Ludwig), « Europol », *Kriminalistik*, 1, 1992, p. 7-11.
- (3) RUPPERT (R.), a.a.O., S.295.
- (4) FUNK (A.), *Polizei und Rechtsstaat*, Frankfurt, 1986.
- (5) L'unique concession de l'exécutif à l'issue d'un long affrontement, fut faite à l'occasion du code de procédure pénale unifié au niveau du Reich, promulgué en 1877 : les fonctionnaires de police, placés indirectement sous les instructions du Parquet, devinrent susceptibles de poursuites judiciaires.
- (6) Programme pour la sécurité intérieure en RFA, conférence permanente des ministres de l'Intérieur et sénateurs de l'État fédéral et des *Länder*, Février 1972-1974, 2.2.1.
- (7) Malgré de nombreux conflits entre les *Länder* social-démocrates et chrétien-démocrates, on n'est jusqu'alors parvenu à aucune rupture ouverte au sein de la conférence des ministres de l'Intérieur.
- (8) SIEMANN (Wolfram), *Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung. Die Anfänge der politischen Polizei in Deutschland*, Tübingen, 1985; SIEMANN (Wolfram), *Der « Polizeiverein » deutscher Staaten*, Tübingen, 1983.
- (9) PALITZSCH, *Die Bekämpfung des internationalen Verbrechertums*, Hamburg, 1926.
- (10) FUNK, *POLIZEI* a.a.O., S.172ff.
- (11) Cf. LISKEN/DENNINGER, « Rechtsstaatliche Grundlagen », RN 9, in, LISKEN/DENNINGER, *Handbuch des Polizeirechts*, München 1992, S. 87ff; LISKEN (Hans), « Zum neuen Berliner Polizeigesetz », *Kritische Justiz*, 4, 1992, S.472-482 und zum Scheitern des Datenschutzrechts, RIEGEL (R.), « Stand und Entwicklungstendenzen bei den Befugnissen für informationelle Tätigkeit bei der Polizei », *Die Polizei*, 1, 1991 S.1-28.
- (12) Cf. HILSE (Hans-Günter), « Zur Organisation », « Polizeiorganisation in Deutschland und Europa », in LISKEN/DENNINGER, *Handbuch*, a.a.O., S.40ff.
- (13) Programm für die Innere Sicherheit, a.a.O., 1.2.1.
- (14) Die Bezeichnungen für die territorialen Einheiten variieren, cf RASCH (E.), *Polizei und Polizeiorganisation*, Stuttgart, 1977.
- (15) Voir également BUSCH, FUNK, KAUB, NARR, WERKENTIN, *Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, 1985, S.85ff.
- (16) Cf. BUSCH (Hierzu), a.a.O. S.115ff.
- (17) Cf. WIESEL (Georg), « INPOL – Ein System kommt in die Jahre », *Kriminalistik*, 6, 1992, S.391-394.
- (18) Mais cette prise en charge signifiait aussi le renoncement à un processus original de réforme dans les nouveaux *Länder*, Cf. DIEDERICHS (Otto), « La rénovation de la police dans les *Länder* de l'ancienne RDA : Un parrainage ouest-allemand », *Les Cahiers de la*



*Sécurité Intérieure*, n° 8, 1992, p. 933-102; SCHWERPUNKT, « Polizeilicher Neubeginn in den Ländern der ehemaligen DDR », *Bürgerrechte & Polizei* (Cilip), 38, 1, 1991 et GRUBE (Rainer), « Der Aufbau neuer Polizeibehörden, Probleme und Perspektiven », *Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie*, 18, 1991, S.107-112.

(19) A l'exception du domaine du traitement des données, pour lequel les polices sont soumises à un contrôle externe qu'exercent les responsables de la protection des données au niveau de l'État fédéral et des *Länder* : voir BÄUMLER (Helmut), « Polizeiliche Informationsverarbeitung », in LISKEN/DENNINGER, *Handbuch*, a.a.O., S.407ff.

(20) Cf. SCHARPF (F.W.), REISSERT (B.), SCHNABEL (F.), *Politikverflechtung : Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus*, Kronberg, 1976.

(21) Cf. FUNK (A.), REINKE (H.), « La police en République Fédérale d'Allemagne », in ERBES (J.M.), MONET (J.C.) et al., *Polices d'Europe*, Paris, 1992, S.31ff.

(22) FELTES (Th.), « Zur Effektivität polizeilichen Handelns », *Die Polizei*, 1990, p. 301-309.

(23) Cf. BUSCH et al. a.a.O., S.76ff und HÖFT (U.), « Was kostet die Polizei », *Bürgerrechte und Polizei*, 39, 1992, p. 83-88; 43, 1992, p. 59-63.

(24) La plus grande partie de ce coût, à savoir 12 milliards de DM, revient aux *Länder*.

(25) REINER (Robert), « Fin de siècle blues : The police face the millennium », *The Political Quarterly*, Vol. 63, 1, 1992, p. 37-49.

(26) Cf. Bundeskriminalamt, *Symposium : Der polizeiliche Erfolg*, Wiesbaden, 1988.

(27) Au sein des corps de police respectifs, 14 à 199 des effectifs appartiennent à la police criminelle.

(28) Cf. FUNK (A.), « Innere Sicherheit, Symbolische Politik und exekutive Praxis », in BLANKE (B.), WOLLMANN (H.) (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik, Kontinuität und Wandel*, Opladen, 1991, S.367-388.

(29) DÖLLING (D.), *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip*, Wiesbaden, 1988.

(30) Cf. *Den Beitrag* de SKOGAN (W.) dans ce volume.

(31) Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Landespolizei, *Arbeitsgruppenberichte*, Hannover, 1992.

### Références bibliographiques

Bundeskriminalamt, *Symposium : Der polizeiliche Erfolg*, Wiesbaden, 1988.

BUSCH, FUNK, KAUB, NARR, WERKENTIN, *Die Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt, 1985.

DIEDERICHS (Otto), « La rénovation de la police dans les Länder de l'ancienne RDA : un parrainage ouest-allemand », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 8, 1992, p. 93-102.

DÖLLING (Dieter), *Polizeiliche Ermittlungstätigkeit und Legalitätsprinzip*, Wiesbaden, 1988.

FELTES (Thomas), « Zur Effektivität polizeilichen Handelns », *Die Polizei*, 1990, p. 301-309.

FOSDICK (Raymond B.), *European Police Systems*, New York, 1915 (1969).

FUNK (Albrecht), F« Sicherheit Innere Symbolische Politik und exekutive Praxis », in B. BLANKE, H. WOLLMANN (Hrsg.), *Die alte Bundesrepublik, Kontinuität und Wandel*, Oplanden, 1991, S.367-388.

FUNK (Albrecht), *Polizei und Rechtsstaat*, Frankfurt, 1986.

FUNK (A.), REINKB (H.), « La police en République fédérale d'Allemagne », in J.M. ERBES, J.C. MONET *et al.*, *Polices d'Europe*, Paris 1992, S.31ff.

GRUBE (Rainer), « Der Aufbau neuer Polizeibehörden, Probleme und Perspektiven », in *Schriftenreihe der Polizeiführungsakademie*, 18, 1991, S.107-112.

HÖFT (Uwe), « Was kostet die Polizei », *Bürgerrechte und Polizei*, 39, 1992, p. 83-88, 43, 1992, p. 59-63.

Kommission zur Untersuchung des Reformbedarfs in der niedersächsischen Landespolizei, Arbeitsgruppenberichte, Hannover, 1992.

KUBE (Edwin), KUCKUCK (Werner), « Forschung und technische Entwicklung in der Polizei-Anforderungen aus europäischer Sicht », *Archiv für Kriminologie*, Bd. 189, 1992, S.3ff.

LISKEN (Hans), « Zum neuen Berliner Polizeigesetz », *Kritische Justiz*, 4, 1992, S.472-482.

LISKEN, DENNINGER, *Handbuch des Polizeirechts*, München, 1992 und zum Scheitern des Datenschutzrechts.

PALITZSCH (Dr.), *Die Bekämpfung des internationalen Verbrechertums*, Hamburg, 1926.

« Polizeilicher Neubeginn in den Ländern der ehemaligen DDR », *Bürgerrechte & Polizei (Cilip)*, 38, 1, 1991.

Programm für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland, Ständige Konferenz der Innenminister/Senatoren des Bundes und der Länder, Februar 1972/74.

RASCH (Ernst), *Polizei und Polizeiorganisation*, Stuttgart, 1977.

REINER (Robert), « Fin de siecle blues : The police face the millennium », *The political quarterly*, Vol. 63, 1, 1992, p. 37-49.

RIEGEL (Reinhard), « Stand und Entwicklungstendenzen bei den Befugnissen für informationelle Tätigkeit bei der Polizei », *Die Polizei*, 1, 1991, S.1-28.

RUPPRECHT (Reinhard), « Brauchen wir Europol ? Zukunftsgedanken an der Schwelle zum neuen Jahr », *Die Polizei*, 12, 1991, S.293-299.

SCHARPF (F.W.), REISSERT (B.), SCHNABEL (F.), « Politikverflechtung », *Theorie und Empirie des Kooperativen Föderalismus*, Kronberg, 1976.

SCHULTE (Rainer), « Brauchen wir eine europäische Polizeiführungsakademie », *Kriminalistik*, 8/9, 1992, S.487-490.

SIEMANN (Wolfram), « Deutschlands Ruhe, Sicherheit und Ordnung », *Die Anfänge der politischen Polizei in Deutschland*, Tübingen, 1985.

SIEMANN (Wolfram), « Der Polizeiverein », *Deutscher Staaten*, Tübingen, 1983.

STÜMPER (Alfred), « Internationale Kriminalität im Umbruch », *Die Polizei*, 7, 1992, S.161-166.

WIESEL (Georg), « INPOL-Ein System kommt in die Jahre », *Kriminalistik*, 6, 1992, S.391-394.

ZACHERT (Hans-Ludwig), « Europol », *Kriminalistik*, 1, 1992, S.7-11.



# L'adaptation du modèle français de police aux demandes locales de sécurité

**Bernard Bonnet**

Directeur central de la police territoriale

Préfet

Adjoint au Directeur général de la police nationale

*Historiquement, la police française puise sa légitimité dans l'expression de sa force — stratégie d'intervention — plus que dans sa relation avec les citoyens — stratégie d'adhésion.*

*Pour répondre à l'accroissement de la demande de sécurité, le modèle de police de proximité concilie ces deux stratégies. Mais il nécessite un effort important en matière de formation et de communication interne ainsi que des réformes de structure.*

La police nationale française s'est construite historiquement à partir et autour de l'État. Son organisation et son mode de fonctionnement sont ceux d'un système administratif centralisé. Le principe directeur est la verticalité.

Or, la déconcentration de l'État avec la loi sur l'administration territoriale qui érige l'échelon déconcentré en échelon de droit commun de l'administration et les attentes de nos concitoyens en vue d'une plus grande protection des personnes et des biens fondent la nécessité d'une adaptation de la police nationale.

Cette adaptation est une nécessité qu'illustre *a contrario* l'émergence d'une offre de sécurité privée ou de type local (polices municipales).

## **Le constat : le défi de la police de proximité**

Trois missions bien distinctes finalisent l'action de la police nationale :

- la lutte contre la grande délinquance, assurée par la police judiciaire,
- le maintien de l'ordre public,
- la sécurité quotidienne qui est principalement la mission des polices urbaines.

La demande de sécurité se cristallise de plus en plus sur cette troisième mission, souvent appelée police de proximité dont la problématique peut être esquissée en quatre points :

### **L'accroissement de la demande locale de sécurité**

De 1975 à 1990, la croissance démographique s'est répartie pour l'essentiel au sein des banlieues qui regroupent aujourd'hui 18 millions d'habitants, alors qu'ils étaient 15,5 millions en 1975. Or, les zones les plus fortement urbanisées génèrent près de 70 % de la criminalité totale.

De ce fait, lorsque les structures d'une société connaissent une mutation d'une telle ampleur, la criminalité augmente (le taux de criminalité en 1950 était de 13 pour 1 000 habitants, il est aujourd'hui de 65 pour 1 000) et les demandes d'assistance et de service adressées à la police croissent.

Ensuite, la désagrégation du tissu social, caractérisée par la distension des liens sociaux et le relâchement des solidarités a aussi pour effet la multiplication des appels à la police nationale, ultime recours institutionnel reconnu.

Face à cette diversification de la demande de sécurité, la police nationale se doit alors de choisir entre une stratégie d'intervention – lutte contre la criminalité – et une stratégie d'adhésion – tâches de service et d'assistance.

L'arbitrage entre ces deux stratégies est décisif car il recouvre la nécessité d'une double légitimité nationale et locale.

On peut aussi constater qu'un moindre recours à la stratégie d'adhésion est une des causes des réactions en matière de violences urbaines, la légitimité des interventions policières n'étant plus reconnue par ceux sur lesquels elles s'exerçaient.

### **Les ambiguïtés de la demande de sécurité**

Il existe une insécurité ressentie et une insécurité constatée dont les instruments de mesure divergent notablement. L'information instantanée et la médiatisation des problèmes expliquent partiellement ce décalage.

Plus fondamentalement, le sentiment d'insécurité est nourri de peurs diffuses non liées aux préoccupations de sécurité publique (la maladie : le sida, les centrales nucléaires, la pollution). Si la prise en charge de ces peurs n'incombe pas à la police nationale, leur existence tend à obscurcir en l'amplifiant, le sentiment d'insécurité.

### **La réalité de la demande de sécurité**

#### ***La réalité de la criminalité :***

Les crimes et délits contre les personnes, calculés en taux pour 1000 habitants, sont restés pratiquement stables depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

En revanche, se sont multipliées les infractions liées au développement de la société de communication et à des manifestations de non-insertion. Parmi les hausses les plus spectaculaires, peuvent être mentionnés les vols qui recouvrent aujourd'hui près des deux tiers des faits constatés contre un tiers dans les années 1950.

Très significative, apparaît également l'explosion du trafic de stupéfiants ou de la toxicomanie qui induit souvent des phénomènes de petite délinquance. Or, cette explosion de la petite délinquance renforce au quotidien le sentiment d'insécurité.

### ***L'émergence de la violence urbaine***

Ce phénomène se développe avec l'accentuation du phénomène de bandes. Ces bandes naissent dans les quartiers difficiles, lesquels cumulent trois séries de handicaps :

- un environnement dégradé : habitat, loisirs, services publics;
- un environnement ségrégatif : les habitants subissent un quartier qu'ils n'ont pas choisi;
- un environnement d'exclusion : chômage et désintérêt par rapport à la vie publique et à la vie sociale.

### ***L'insatisfaction policière***

Cette insatisfaction est la conjugaison de différents éléments :

- un sentiment d'insécurité en patrouillant dans les quartiers difficiles;
- une conscience des risques d'agressions en cas d'intervention;
- un sentiment d'impuissance dans la répression de la petite délinquance. Ce sentiment n'est pas étranger aux difficultés du système judiciaire.

La surcharge de travail à laquelle s'ajoutent des classements sans suite finissent d'affaiblir la crédibilité de la sanction de l'acte délinquant.

Pourtant, en 20 ans, la population carcérale a doublé en France.

### **Les réticences policières face à la stratégie d'adhésion**

Historiquement, la police nationale puise sa légitimité dans sa proximité avec l'État et dans l'expression de sa force – stratégie d'intervention – plus que dans sa relation avec les citoyens – stratégie d'adhésion.

Ressentie comme une alternative à la répression et comme un discours bien plus qu'une pratique professionnelle, la stratégie d'adhésion suscite le scepticisme. De fait, le modèle français privilégie une prévention sociale globale plaçant les élus et les services publics en situation de partenariat mais mobilisant faiblement la police.

## **Une adaptation en cours à la police de proximité**

Le plan d'action pour la sécurité présenté le 13 mai 1992 tend à définir une politique de police de proximité intégrée où les deux stratégies d'intervention et d'adhésion se déclinent sans se contrarier.

Le support de cette politique intégrée se situe dans les importantes réformes de structures en cours dans la police nationale.

### **L'affirmation de la stratégie d'intervention**

Cette affirmation s'exprime d'abord par une volonté d'accroître la présence de la police sur le terrain. Cette politique implique la réaffectation sur la voie publique de policiers libérés de tâches administratives, la création d'emplois de policiers auxiliaires et la réduction des gardes statiques ou la recherche de gains de productivité dans certaines missions de protection.

Cette stratégie d'intervention est aussi affirmée par la définition de cibles privilégiées comme l'accentuation de la lutte contre la toxicomanie ou le renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et le travail clandestin.

### **L'émergence de la stratégie d'adhésion**

Cette stratégie se manifeste par l'amélioration de l'accueil dans les commissariats, l'installation de bureaux de police dans les quartiers sensibles, et la promotion de l'ilotage.

Cette politique de prévention est ciblée sur des populations vulnérables, qu'il s'agisse des abords des établissements scolaires, des transports urbains ou de la sécurité des personnes âgées.

Mais l'innovation centrale du dispositif réside dans l'élaboration de « projets locaux de sécurité » sur lesquels je m'attarderai quelque peu. Le plan d'action pour la sécurité, adopté le 13 mai 1992, prévoit la mise en place de projets de sécurité au niveau de l'agglomération ou de la commune avec deux grands objectifs consistant à mobiliser la ressource que constitue la demande sociale :

- identifier et évaluer les attentes et les besoins de sécurité, ainsi que les réponses existantes, c'est le *diagnostic de sécurité*.
- définir un plan d'actions, c'est le *projet d'actions concertées*.

Il s'agit de l'expérimentation d'une démarche concertée qui doit permettre par des actions concrètes d'adapter les politiques ou les pratiques locales en matière de sécurité.

#### ***Le diagnostic local de sécurité***

Son originalité est d'être élaboré localement pour les acteurs locaux de la sécurité. En aucun cas il ne s'agit d'un tableau de bord de gestion destiné à rendre des comptes.

Il comporte 4 caractéristiques :

- *une équipe de diagnostic*, constituée de l'ensemble des institutions qui gèrent la sécurité au quotidien : organismes des H.L.M., service d'aide sociale, agences d'urbanisme;
- *un territoire* : il peut s'agir d'une commune, d'une circonscription de police urbaine, d'une agglomération ou d'un quartier sensible, voire d'un lieu sensible (centre commercial);
- *des instruments d'analyse* : le pragmatisme de la démarche ne fonde pas l'empirisme de l'analyse : des instruments de mesure doivent être définis pour évaluer la demande du public et des indicateurs élaborés sur les moments, les lieux et les acteurs de la délinquance. Cette approche permet de construire *une cartographie* de l'insécurité;
- *des priorités*. La nouveauté de la démarche implique la modestie des ambitions. Il faut sélectionner l'urgence, c'est-à-dire mettre l'accent sur les dysfonctionnements rapidement amendables : c'est le problème de définition de certaines missions qui pourraient être effectuées par d'autres partenaires (charges indues de la police nationale) et des missions de sécurité non assumées.

### ***Le projet d'actions concertées***

- *Le réalisme* : ces projets ne peuvent porter l'ambition d'une réduction massive et rapide de toutes les formes de délinquance du territoire. Il est préférable d'envisager des mesures concrètes comme l'adaptation des patrouilles, l'adaptation négociée des horaires d'intervention et la mise en œuvre de l'ilotage.
- *La contractualisation* : négociée dans son élaboration, le plan d'actions doit être contractualisé dans son exécution entre les différents partenaires.

Enfin, pour inscrire une telle politique dans la durée, il importe d'assurer un suivi d'actualisation et d'évaluation.

La conciliation des stratégies d'intervention et d'adhésion, qui nécessitera des investissements en matière de formation et de communication interne, est facilitée par d'importantes réformes de structures.

## **Les réformes de structures de la police nationale**

### ***La départementalisation***

Cette nouvelle organisation des services vise à créer un commandement unique des forces de police (police urbaine, renseignements généraux, police de l'air et des frontières). Cette réforme permet d'abord de mieux utiliser les hommes et les moyens matériels. Cette préoccupation du management des hommes et de la gestion détermine d'une certaine façon les objectifs que l'on se fixe.



Le commandement unique des forces de police doit favoriser la définition d'objectifs communs, notamment en matière de police de proximité, et la rationalisation de l'emploi des effectifs. A cet égard, de nouvelles approches peuvent être explorées se caractérisant par une attitude anticipatrice grâce à l'utilisation de renseignements locaux et au développement d'une intelligence des situations criminelles.

Il en va de même de la création, pour lutter contre le phénomène des « bandes », de structures particulièrement adaptées, à l'image de la Brigade régionale d'enquête et de coordination (BREC) de Versailles. Ces structures doivent être souples.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, la BREC qui va être créée est rattachée à la police judiciaire de manière à tenir compte des frontières que ces « bandes » franchissent. Dans le Rhône et les Bouches-du-Rhône, ce sont des brigades de sécurité urbaine dépendant des nouvelles DDPN qui vont être créées, car le phénomène semble commun et limité à ces deux départements. Ailleurs, dans les départements de la petite couronne parisienne, l'analyse de la diversité du phénomène conduit à préconiser la création de brigades de sécurité urbaine appuyées par des groupes d'enquête et de coordination, eux-mêmes rattachés à la Direction de la police judiciaire de la préfecture de police.

Ces réformes de structures doivent s'accomplir sans esprit de système car il faut savoir répondre à la diversité par la diversité.

### ***La déconcentration des moyens budgétaires***

Il s'agit d'une réforme décisive qui érige les échelons territoriaux de la police nationale en centres de responsabilité. Ils disposent d'une autonomie accrue par la maîtrise de leur gestion. La globalisation budgétaire n'est pas une réforme technocratique, c'est l'opportunité de donner les moyens de conduire une stratégie locale de sécurité.

Pour conclure, j'insisterai sur l'importance décisive pour notre démocratie de la réponse policière à la demande de sécurité. Cette demande, diverse, parfois confuse, est un appel à la cohésion sociale. La politique intégrée de sécurité associant stratégie d'intervention et stratégie d'adhésion doit participer au rétablissement des équilibres rompus, à la neutralisation des forces qui poussent à l'éclatement social et territorial.

La police de proximité participe ainsi d'une double légitimité :

- aptitude à réduire la délinquance dans le respect des droits et libertés individuelles;
- reconnaissance de la capacité de la police à prendre en compte les attentes et les besoins de la population.

# Perspectives sur le modèle britannique de police dans une Europe ouverte

**Ian Burns**

Deputy Under Secretary of State

Home Office

(Grande-Bretagne)

*Confrontée à une criminalité croissante, aux attentes de la population et à la nécessité de rentabiliser ses ressources, la police britannique a entrepris un vaste programme de réformes.*

*Pour faire face à la criminalité internationale, elle participe également aux structures de coopération européenne. Mais en privilégiant une approche inter-gouvernementale — qui lui permet de préserver sa spécificité — plutôt qu'une approche communautaire.*

L'autocritique et le changement semblent désormais faire partie intégrante des politiques de sécurité. Je reviens d'un bref séjour aux États-Unis où j'ai pu constater qu'un certain nombre d'idées nouvelles sont appliquées — les forces de l'ordre se réorganisant en réponse à de nouvelles demandes émanant des communautés où elles opèrent. En Europe, et au-delà, une action similaire prend place et différents modèles de police sont explorés. Une conférence comme celle-ci permet de s'arrêter et de réfléchir.

J'aimerais vous faire part de quelques réflexions sur la façon dont évolue le système de police britannique. Le professeur REINER a parlé avec éloquence des changements advenus au cours des dernières années : pour compléter son propos, j'aimerais examiner les changements qui modèlent aujourd'hui l'avenir de l'action policière en Grande-Bretagne.

Je passerai ensuite en revue les mécanismes de la coopération opérationnelle des polices en Europe. J'étudierai l'équilibre recherché par chaque pays membre entre une collaboration à part entière des polices européennes et le maintien de pratiques spécifiques et valorisées par ce pays.

Sans vouloir revenir sur les faits exposés par le professeur REINER, je souhaiterais insister à nouveau sur certains principes fondamentaux. En pratique, la police ne peut pas fonctionner efficacement sans l'accord et

le soutien de la population. Aucune police n'est assez nombreuse ou assez forte pour imposer sa volonté à la collectivité. Sans l'assentiment de la collectivité, la police est inefficace quel que soit le pays. Quelle que soit la position philosophique ou judiciaire, l'assentiment de la collectivité est une nécessité pratique pour la police. L'action policière en Grande-Bretagne est fondée sur le principe selon lequel la police a besoin du soutien de la communauté où elle opère. Ce principe reflète la traditionnelle inquiétude de la population qui ne désire pas voir la police dépendre d'un contrôle politique central qui pourrait l'utiliser contre les citoyens.

Concrètement, cela signifie qu'il existe aujourd'hui un équilibre du pouvoir entre le *constable*, la collectivité locale et le ministre de l'Intérieur. Ceci est important si l'on veut éviter que la police dépende d'une direction politique centrale, tout en étant responsable devant les tribunaux de l'exercice de ses pouvoirs et en relevant des élus locaux et nationaux quant à la façon dont elle s'acquitte de ses responsabilités. L'équilibre actuel ne correspond peut-être pas à ce qu'il devrait être, mais je pense qu'il est nécessaire qu'un équilibre s'établisse entre les exigences nationales et les besoins locaux, et cela quel que soit le service de police. C'était aussi, je crois, la thèse de Bernard BONNET. Il existe des exigences et des normes nationales, mais la criminalité existe au niveau local et la plupart des agents de police sont locaux : les normes locales sont donc un complément essentiel des normes nationales.

## Les facteurs du changement

L'environnement dans lequel évolue la police britannique n'est pas statique, pas plus que ne l'est la police elle-même. De nouvelles exigences se manifestent, la conjoncture évolue. Bien que la majeure partie des changements soit le fait d'une évolution plutôt que d'une révolution, leur rapidité et leur nombre, en ce début des années 90, impliquent une réforme majeure. A l'heure actuelle, trois facteurs semblent clairement imposer des changements :

- la nécessité de rentabiliser les dépenses de la police;
- le taux croissant de la criminalité;
- les attentes de la population et du gouvernement qui souhaitent de plus en plus que la police rende un service précis, à la fois efficace et adapté.

Le coût de la police en Angleterre et au Pays de Galles est passé, au cours des cinq dernières années, de 3,4 à 5,3 milliards de Livres par an, soit une hausse de 19 % si l'on tient compte de l'inflation. Cette hausse est due, en partie, à l'amélioration des salaires et des conditions de travail pour répondre aux problèmes de recrutement. Il y a eu aussi les dépenses associées aux nouvelles technologies, en particulier de communication.

La hausse du coût des services de police est pourtant inférieure à celle d'autres secteurs du système de justice pénale – au cours des dernières années, le coût des prisons, des tribunaux et de l'aide judiciaire a augmenté plus rapidement que les dépenses de la police. Il est donc important de se demander si le système de justice pénale est économiquement efficace. Tout comme ce colloque a envisagé la police dans un contexte communautaire, nous devons aussi envisager la police dans le contexte du système de justice pénale de chaque pays.

Le taux croissant de la criminalité a entraîné l'application de méthodes de lutte spécifiques. Au cours des trente dernières années, la criminalité a augmenté de 5 % par an. Les problèmes décrits par Bernard BONNET se retrouvent également au Royaume-Uni où nous avons aussi observé un changement dans la nature des crimes. Le développement du trafic de la drogue dans les années 60 a entraîné des changements considérables des méthodes de lutte. Il a entraîné aussi une profonde réorganisation du monde du crime : convoyeurs, marchés, réseaux de transport, blanchiment de l'argent. Les premiers signes de l'existence d'une criminalité internationale organisée sont apparus en Grande-Bretagne dans les années 70 et 80.

Le troisième facteur de changement auquel j'ai fait allusion résulte des critiques et des attentes du public. La police, comme de nombreuses autres professions (avocats, médecins, professeurs et même fonctionnaires), doit faire face à un public de plus en plus critique dont les demandes sont quelquefois irréalistes. La police, plus que tout autre service public, est censée être constamment disponible et répondre adéquatement et immédiatement aux demandes des individus. Mais il arrive trop souvent qu'elle soit considérée comme indifférente, inefficace ou pire encore.

L'un des défis auxquels nous sommes confrontés au Royaume-Uni est de mieux faire comprendre à la population ce qu'elle peut ou ne peut pas raisonnablement attendre de ses policiers, tout en vérifiant que la police remplit bien sa mission.

La dernière enquête d'ensemble sur la police en Angleterre et au Pays de Galles date du début des années 60 et il est temps de se demander si les trente années écoulées ont suscité un besoin de changement. Je crois que c'est le cas. Les services de police et la direction de la police au ministère de l'Intérieur estiment tous deux que le moment est venu et une importante réforme est désormais en cours\*.

De nouvelles mesures ont été mises en œuvre par la police, les collectivités locales et le ministère de l'Intérieur. Ces mesures forment un ensemble cohérent et ambitieux. Elles concernent notamment :

\* Voir à ce sujet le compte-rendu du colloque (« La police dans les années 1990 : un service national ou local ? ») de Claude JOURNÈS p. 285 (NDLR).

- l'élimination des niveaux superflus de commandement et la délégation de responsabilités aux unités sur le terrain;
- l'établissement d'une section nationale de répression du banditisme coordonnant l'information;
- une évaluation des salaires et des retraites ainsi que de la structure hiérarchique de la police par un comité indépendant;
- le développement d'une stratégie nationale de fichiers informatisés, notamment pour l'identité judiciaire et pour la reconnaissance automatique des empreintes digitales, tous deux conçus dans le but d'établir des liens avec les organes de police judiciaire des autres pays;
- l'initiative de qualité de service dont je parlerai plus longuement dans quelques minutes;
- une restructuration intégrale de la formation des nouvelles recrues;
- l'introduction de nouveaux modes de travail pour les agents de police, notamment le travail à temps partiel et le partage des fonctions;
- le développement d'indicateurs d'efficacité de la police;
- la réorganisation de la façon dont les services centraux sont mis à la disposition de la police, en particulier le service d'expertise médico-légale et les installations de télécommunications;
- une révision intégrale des procédures de nomination des officiers supérieurs;
- l'obligation pour la police d'envisager le recours au marché pour divers services. Par exemple, au lieu d'assurer elle-même l'entretien de ses véhicules, elle étudiera si ces travaux peuvent être réalisés à moindre frais dans le secteur privé;
- nous préparons enfin des propositions pour améliorer la discipline et la gestion du personnel policier.

Cette liste même est incomplète. Nous étudions de quelle façon les fonds publics sont affectés à la police. Nous examinons aussi le rôle du ministère de l'Intérieur et des autorités de police locales. Je veux surtout souligner l'ampleur et la portée du programme de réforme.

J'aimerais aussi exposer plus en détails trois de ces mesures. Il faut insister sur le fait que la police elle-même collabore activement à ce programme. En fait, un grand nombre de mesures émanent d'elle et ne sont pas imposées, que ce soit au niveau local ou par le gouvernement central. Les mesures que je décrirai sont celles qui traitent :

- de la qualité de service;
- des nouvelles méthodes de gestion de la police;
- de la section nationale de répression du banditisme.

La qualité de service est plus qu'une question de politesse ou de perspicacité. Il s'agit principalement d'offrir un service efficient répondant aux aspirations du public. Comme bon nombre d'entre vous le savent, le concept de qualité de service est un produit du secteur industriel, en particulier japonais, qui a parfois révolutionné la totalité du processus industriel, de la conception à la production finale et au service après-

vente. L'application de ce concept dans le secteur public, en particulier au sein d'un service public comme la police, ne s'est pas faite sans difficultés, mais la hiérarchie a beaucoup travaillé pour encourager la qualité de service.

Le but de l'initiative est de réaffirmer que le service offert à la collectivité doit être au cœur des préoccupations et de l'action de la police. Il est particulièrement important de savoir ce que la population locale attend de la police; ce qu'elle pense de ses prestations actuelles; quelles prestations peuvent être améliorées et comment les évaluer. Comme je l'ai dit précédemment, nous devons respecter les règles locales mais aussi les exigences nationales. Tout cela représente non seulement un changement considérable par rapport à l'idée que les professionnels ont toujours raison, mais nécessite aussi beaucoup d'efforts pour être compris et adopté par la totalité des 180 000 individus (car il s'agit d'individus et qui agissent en tant que tels) appartenant à la police.

Les éléments clés de la stratégie nationale sont :

- une formulation précise du service offert par la police;
- la définition du service que le public est en droit d'attendre;
- l'accent mis, au sein des unités de police, sur l'importance du dialogue à l'échelon local.

Si l'on s'intéresse au service offert au public, il en va de même pour le perfectionnement du mode de gestion de la police. La délégation des responsabilités et de la gestion financière au niveau local est considérée comme la pierre angulaire de ces développements. Les forces de police sont encouragées à déléguer leur autorité à des zones géographiques relativement restreintes dont les responsables reçoivent un budget délégué et l'autorité correspondante. D'après une étude récente, les gardiens de la paix et les brigadiers-chefs considèrent qu'une bonne gestion est un objectif prioritaire.

Parallèlement, on a essayé de répartir les effectifs différemment sur la journée. Ces changements permettent aux gestionnaires d'être plus souples au niveau local et correspondent mieux aux attentes de la population.

Ceux qui sont conscients de la modification des schémas criminels à laquelle j'ai fait référence précédemment comprendront immédiatement la nécessité d'une collaboration étroite des polices européennes. Celle-ci comprend de nombreux aspects, mais l'un des plus importants est celui de l'échange d'informations.

Il y a quelques temps, en réponse au problème croissant du trafic de stupéfiants, nous avons formé une Unité nationale de renseignements sur la drogue afin de réunir au niveau national les renseignements obtenus par la police et les douanes, de les analyser et les mettre à la disposition des services sur le terrain.

Le succès de cette unité est à l'origine de la création du Service national des renseignements criminels (NCIS) qui sert de référence aux rensei-

gnements de police du Royaume-Uni. Le directeur du NCIS et son équipe n'ont pas de pouvoirs exécutifs et ne dirigent pas les opérations de police. Le NCIS offre un service à nos 43 forces de police et à nos brigades criminelles régionales en réunissant et en analysant des renseignements de grande qualité, puis en les mettant à la disposition des personnes qui, étant responsables au niveau local, sont habilitées à diriger des opérations policières.

Le NCIS est aussi un de nos principaux liens avec le reste de l'Europe. Il est au cœur de notre réseau de renseignements sur les stupéfiants et deviendra, en temps voulu, notre interface nationale avec Europol. Il entretient d'excellentes relations avec d'autres pays – des agents de la sûreté allemands, norvégiens, français et des douaniers suédois en font actuellement partie.

## **De Trévi à Europol**

La structure de coopération policière en Europe, appelée TREVI, est un des premiers exemples de collaboration. Le Royaume-Uni en est à l'origine et a toujours fermement soutenu ce type de coopération avec nos partenaires de la Communauté européenne. Son objectif initial était d'aider les pays membres à combattre plus efficacement le terrorisme.

TREVI agit par accord intergouvernemental. La police elle-même est associée aux divers groupes de travail qui ont été créés pour étudier certains problèmes. L'accent a toujours été mis sur les aspects pratiques, par exemple l'échange de compétences dans le domaine de la formation.

Au cours des dernières années, TREVI a été au-delà de son mandat initial pour couvrir désormais le terrorisme, le trafic de stupéfiants et tout autre crime grave, l'équipement scientifique et les problèmes techniques ainsi que l'ordre public. Les représentants des pays membres peuvent échanger des informations sur les tendances en cours dans leurs domaines respectifs ainsi que sur leurs problèmes pratiques.

Parfois, les difficultés auxquelles se heurtent la police ne peuvent être résolues que par des spécialistes des questions juridique et judiciaire. Des liens ont donc été créés entre les systèmes de coopération policière en Europe et la structure de collaboration judiciaire au sein des Douze. Ces liens sont encore renforcés par la nouvelle structure proposée dans le Traité de Maastricht et sur laquelle je reviendrai.

TREVI nous a beaucoup appris, et j'espère ne pas parler uniquement au nom de mon pays mais aussi des autres pays. Nous avons pris désormais conscience de l'utilité de réunir praticiens et administrateurs pour étudier des problèmes communs; que la police ne peut résoudre tous les problèmes auxquels elle est confrontée sans un apport extérieur; et combien il est important de combler le fossé qui sépare expérience pratique et discours politique.

Les progrès de la coopération policière en Europe montrent ce que peut apporter la coopération entre États. Les nouvelles structures proposées par le Traité de Maastricht permettront de renforcer ce secteur de la coopération intergouvernementale. Les ministres et les hauts fonctionnaires des douze pays de la Communauté pourront ainsi aborder plus facilement les problèmes réclamant une collaboration à plusieurs niveaux : forces de l'ordre, experts judiciaires, services des douanes et de l'immigration.

Le sujet de la coopération policière en Europe m'amène à celui d'Europol et à la proposition présentée par le Chancelier KOHL à l'Assemblée européenne de Luxembourg. Des progrès sensibles ont été faits pour concrétiser cette idée générale, grâce au groupe de travail *ad hoc* de TREVI, présidé par le Royaume-Uni et réunissant des représentants des douze pays membres.

Si la mise en place d'Europol est une tâche complexe, ses objectifs sont simples. Il s'agit de créer un réseau sécurisé de renseignements criminels confidentiels entre les polices. Europol pourra, à terme, analyser les renseignements de façon comparative, augmentant ainsi considérablement le niveau d'analyse atteint au sein de chacun des pays. Les travaux d'Europol soutiendront les opérations policières dirigées par les polices de chaque nation. Nous cherchons donc à créer une organisation capable de compléter et de développer les analyses réalisées au niveau national. Une organisation à laquelle les représentants de la loi des pays membres peuvent se fier entièrement. A ce stade, Europol ne dirigera pas les opérations policières dans les pays membres mêmes. Le rôle futur d'Europol reste bien sûr à discuter.

La mise en place d'Europol suit des étapes précises. Les stades préliminaires, nécessairement modestes et axés sur les renseignements antidrogue, se dérouleront dans le cadre d'un accord ministériel qui s'intéressera plus particulièrement à la protection des informations et comportera des procédures de contrôle. Comme beaucoup d'entre vous le savent déjà, les ministres désirent que ce stade préliminaire débute au 1<sup>er</sup> janvier 1993. Parallèlement, on travaille actuellement au futur développement d'Europol et à la préparation de la convention finale sur laquelle il sera basé.

Europol illustre la détermination des gouvernements des pays membres à répondre de manière positive et efficace à la nécessaire diminution de la criminalité.

Tout comme le Royaume-Uni fonctionne au sein de l'Europe, celle-ci fait partie de la communauté mondiale. Ce fait a été reconnu il y a près de soixante-dix ans lorsque Interpol a été créé pour répondre au besoin de communication entre les polices du monde (ou au moins 150 d'entre elles). Les pays membres de la Communauté européenne en sont les principaux utilisateurs.



Au cours des dernières années, on a assisté à des progrès considérables dans le domaine des technologies de communication utilisées par Interpol. Il y a aussi eu un accroissement des informations reçues et envoyées par Interpol. Ces changements permettront à Interpol de répondre de manière positive à la rapide évolution de l'action policière en Europe.

J'ai décrit les facteurs du changement et les mécanismes développés pour y répondre au Royaume-Uni. Nous sommes également conscients du fait qu'il faut répondre aux problèmes croissants de la criminalité au niveau international et qu'il faut donc continuer de développer les structures de coopération déjà existantes. C'est dans ce contexte que le ministre de l'Intérieur britannique, répondant aux préoccupations de ses collègues italien et français, a présidé une réunion extraordinaire des ministres pour discuter du crime international organisé, à Bruxelles le 18 septembre 1992. La réflexion se poursuit dans le cadre d'un groupe de travail *ad hoc*, auquel participent tous les pays membres. Le Royaume-Uni en est l'actuel président, mais il sera remplacé par la suite par le Danemark. Le rapport devra être sur le bureau des ministres dans les six mois.

J'ai mentionné certains des principes fondamentaux de la politique de sécurité en Grande-Bretagne et la place que celle-ci occupe au sein de notre société. Les autres pays valorisent des principes et des traditions de sécurité différentes. Aucun pays n'a exactement le même système de police et c'est pourquoi il est important que la coopération dans ce domaine soit basée sur l'idée de gouvernements souverains, se réunissant librement afin de décider de la meilleure façon de travailler ensemble. Cette approche permettra à chacun de nous de conserver certains aspects de son système de sécurité, ceux qui nous semblent importants au sein de nos propres structures sociales et politiques. C'est pour cette raison que le gouvernement britannique soutient les dispositions du Traité de Maastricht qui permettront l'élaboration d'une structure solide pour une collaboration ultérieure dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ce secteur étant particulièrement délicat au niveau national, il est bon que les pays membres conservent la souplesse d'une approche intergouvernementale, plutôt que communautaire, tout en bénéficiant de bases institutionnelles leur permettant de travailler ensemble toujours plus efficacement.

Je voudrais conclure cette conférence par deux réflexions. En premier lieu, je crois que si la police au Royaume-Uni veut répondre aux besoins de la population et aux défis des années 1990, et si elle veut aborder le siècle prochain en position de force, alors nous devons poursuivre le processus de réforme que j'ai décrit précédemment. La police en Angleterre restera principalement une affaire locale et les relations entre la police et son environnement seront essentielles.

Je suis également convaincu que si nous voulons aborder la criminalité internationale et les autres délits internationaux en Europe, alors la collaboration est primordiale. Que ce soit en Angleterre ou en Europe, soit nous travaillons ensemble, soit nous échouons.



# **Ressources et tendances des appareils de police**



# La police communautaire aux États-Unis

**Wesley G. Skogan**

Professeur de sciences politiques  
et d'organisation urbaine  
Université Northwestern - Illinois  
(États-Unis)

*Le concept de police communautaire — qui remonte aux années 1970 — a donné lieu, aux États-Unis, à de multiples programmes d'actions. Cet article évalue les expériences menées dans 6 villes américaines. La police communautaire contribue à une réduction du désordre social et des dégradations matérielles. Toutefois ses effets sont contrariés par l'insuffisante adaptation organisationnelle et culturelle de la police.*

Actuellement, un important débat sur le rôle de la police dans la société s'est instauré aux États-Unis. Il est étonnant de constater qu'il se produit plus d'innovations et de changements dans l'activité policière en Amérique que dans les autres fonctions de gouvernement, particulièrement à l'échelon municipal. C'est une période passionnante car beaucoup de ces changements s'effectuent sans une idée très claire ni de la direction dans laquelle ils sont menés, ni du succès qu'ils auront. Bien qu'apparaissant sous des formes multiples et variées, cette grande vague d'innovations est souvent désignée par les termes de police communautaire (*community policing*).

L'intérêt manifesté pour la police communautaire ne se limite pas aux États-Unis; des projets similaires se mettent en place en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Belgique, en Hollande, au Canada, en Australie et dans bien d'autres pays. Je centrerai ici mon observation sur les innovations récemment intervenues dans l'action policière aux États-Unis. Je débattrai de la définition de la police communautaire et des argumentations sur lesquelles elle se fonde. J'étudierai également les raisons expliquant l'apparition de la police communautaire et examinerai son efficacité. Je conclurai par des commentaires critiques sur l'avenir de la police communautaire ainsi que par quelques recommandations.

## Le concept de police communautaire

La police communautaire n'est pas un concept clair : loin de se limiter à être un plan tactique spécifique, il implique la réforme des processus de prise de décision et l'émergence de nouvelles cultures au sein des services de police. C'est une *stratégie* organisationnelle qui redéfinit les buts de l'action policière afin d'orienter le développement futur des services (MOORE 1992). En Amérique du Nord, ces buts sont appelés « énoncés de mission » (*mission statements*); et partout dans le pays, les services sont en train de réécrire leurs énoncés de mission afin de se conformer aux nouvelles valeurs qui doivent gouverner l'action de la police et sa relation avec son environnement.

Selon moi, la police communautaire obéit aux principes généraux suivants :

- la police communautaire est fondée sur la décentralisation organisationnelle et une réorientation des activités de patrouille afin de faciliter une communication à double sens entre la police et le public;
- la police communautaire suppose une orientation vers une action policière largement concentrée et axée sur la solution des problèmes;
- la police communautaire oblige les policiers (lorsqu'ils définissent les problèmes locaux et leurs ordres de priorité) à être attentifs aux demandes des citoyens;
- la police communautaire implique d'aider les quartiers à résoudre par eux-mêmes les problèmes de la délinquance, grâce à des organisations de proximité et à des programmes de prévention du crime.

Ces principes sous-tendent un large éventail de programmes. Sous la rubrique de police communautaire, les administrations policières américaines ouvrent actuellement de petits commissariats annexes de quartier, mènent des études pour identifier les problèmes locaux, organisent des réunions et des séminaires sur la prévention du crime, publient des bulletins d'information, aident à la formation de groupes de surveillance de quartier, mettent en place des comités consultatifs pour informer les policiers, organisent des activités pour les jeunes, mènent à bien des projets éducatifs et des campagnes contre la drogue dans les médias, patrouillent à cheval et collaborent avec les autres services municipaux pour maintenir en vigueur les règlements de santé et de sécurité.

## La police communautaire dans les cités américaines

*La police communautaire est fondée sur la décentralisation organisationnelle et une réorientation des activités de patrouille afin de faciliter la communication entre la police et le public.*

La police n'est pas indépendante du reste de la société. Les grandes organisations ont appris que la décentralisation est souvent nécessaire

pour permettre une plus grande flexibilité dans la prise de décision, là où le contact avec les usagers et les problèmes s'établit effectivement. Les services américains de police étaient traditionnellement organisés sur l'hypothèse que les politiques et leur mise en œuvre étaient fixées au sommet et se diffusaient en aval sous forme de lois et règlements. Le rôle de l'encadrement était de veiller à ce que ces lois et règlements soient appliqués. Bien entendu, ce schéma d'organisation ne reflétait nullement la réalité de l'activité policière : la prise de décision opérationnelle est hautement discrétionnaire et la plus grande part du travail policier se fait hors du contrôle de la hiérarchie. Le modèle de police communautaire est plus en accord avec la façon dont les services fonctionnent en réalité. Il implique la délégation formelle, aux policiers agissant au niveau du quartier, de l'autorité décisionnaire dont ils ont besoin pour agir efficacement. Les policiers de terrain sont supposés travailler de façon plus autonome pour analyser les situations, résoudre les problèmes et éduquer le public. On leur demande de découvrir et de déterminer leurs propres objectifs, d'organiser eux-mêmes leurs horaires de travail. La décentralisation facilite l'émergence de solutions locales aux problèmes locaux et dissuade de l'application automatique des politiques de l'autorité centrale. La patrouille est aussi réorganisée de façon à permettre aux citoyens d'entrer en contact avec la police, dans des conditions neutres et non angoissantes qui les encouragent à jeter les bases d'une confiance mutuelle et à échanger des informations. L'objectif central de ces programmes est une amélioration des relations entre la police et la communauté locale.

A Chicago, l'évolution vers une police communautaire est en passe de conduire à une réduction du nombre des circonscriptions administratives dont la ville se compose, à une baisse drastique de la bureaucratie dans les états-majors, au démantèlement d'un certain nombre d'unités spéciales et à la réorganisation du service de police autour de petites « équipes de ronde » qui s'auto-administrent. Les policiers pratiquant la police communautaire assistent à des réunions et partagent quelques tasses de café avec les commerçants.

*La police communautaire implique une orientation vers une action policière largement concentrée et axée sur les problèmes à résoudre.*

Une action policière orientée vers les problèmes à résoudre est une petite révolution en soi. Cela signifie une rupture avec le dédain dont témoignait depuis longtemps la police américaine à l'égard des tâches qui n'étaient pas à ses yeux « un vrai travail de police ». Cela représente un changement qui tranche avec l'orientation que les services américains de police ont professé depuis les années 1920 : la lutte contre le crime. L'adoption de cette attitude était utile à cette époque, mais les services de police paient aujourd'hui le fait de n'avoir conservé aucun lien étroit avec la communauté qu'ils servent. Une action policière centrée sur la résolution des problèmes encourage les policiers à chercher des solu-



tions originales ou à s'adresser à des organismes, publics ou privés, à même d'apporter une aide. De manière plus significative, cette démarche souligne combien il est important de comprendre les situations qui génèrent les recours à la police, d'identifier leurs causes profondes et concevoir des tactiques pour y remédier. Ceci implique la formation des agents de police aux méthodes d'identification et d'analyse des problèmes. Le travail de la police consiste traditionnellement à répondre en chaîne à des événements isolés, alors que la résolution des problèmes appelle la reconnaissance des types d'incidents pour mieux pouvoir en identifier les causes et suggérer une manière de les traiter. Les services de police peuvent faciliter cela en analysant, à l'aide de l'ordinateur, les « points chauds » qui concentrent les grandes masses de plaintes et d'appels à la police (SHERMAN 1992). L'action policière axée sur les problèmes reconnaît aussi que les solutions à ces types d'incidents peuvent impliquer d'autres organismes et peuvent revêtir un caractère « non-policier » (ce qui aurait été jadis, dans les services traditionnels, une cause suffisante pour ignorer ces problèmes).

Ce type d'approches, axées sur les problèmes, est maintenant courant dans beaucoup de villes notamment Tampa, Tulsa, Atlanta, San Diego et Philadelphie. Une section ultérieure du présent article décrit un programme d'action policière à Baltimore, qui a évalué l'impact de la démarche « résolution des problèmes » dans des quartiers blanc et afro-américain.

*La police communautaire oblige les policiers (lorsqu'ils définissent les problèmes locaux et leurs stratégies pour les résoudre) à être attentifs aux priorités des citoyens.*

Une police communautaire efficace nécessite une réceptivité à l'apport des citoyens, à la fois quant aux besoins de la communauté et quant aux capacités de réponses de la police. Elle doit prendre sérieusement en compte la définition par le public de ses propres problèmes. C'est une des raisons pour lesquelles la police communautaire est une stratégie organisationnelle et non une série de programmes spécifiques. Ses pratiques doivent varier considérablement d'un lieu à un autre pour apporter une réponse particulière à des situations et des circonstances locales et spécifiques.

Être plus à l'écoute de la communauté peut mener à un réaménagement de l'ordre des priorités de la police. Je sais d'expérience que les agents de police impliqués dans la police communautaire apprennent rapidement que beaucoup de personnes sont profondément préoccupées par des problèmes qui leur étaient invisibles auparavant. Les gens sont souvent obnubilés par les situations oppressantes ou provoquant la peur, plutôt que par des incidents juridiquement définis. Ils sont souvent plus préoccupés par le désordre social et la décadence matérielle de leur voisinage que par les « crimes graves ». Les résidents ne sont pas sûrs

qu'ils peuvent (ou même doivent) compter sur la police pour qu'elle les aide à traiter ces problèmes. De ce fait, leurs préoccupations ne vont pas se manifester par des plaintes ou des appels à la police. Il en résulte que la police est étonnamment peu au courant de leurs inquiétudes.

Les mains courantes attestent que les agents de police ont la plupart du temps à faire à des citoyens en détresse qui viennent d'être victimes d'une agression, ou à des suspects et des auteurs de troubles. En conséquence, la police communautaire requiert que les services de police développent de nouveaux canaux pour s'informer des problèmes de quartier. Ces canaux, bien qu'étant à l'initiative de la police, ne doivent pas apparaître comme une menace mais au contraire comme une aide pour les intéressés. On verra plus loin les efforts faits dans plusieurs villes pour rassembler au moyen de questionnaires des informations sur les priorités qui intéressent le public.

Un corollaire important à cette orientation est que les policiers ont besoin de trouver des moyens d'évaluer eux-mêmes leur degré d'aptitude à répondre aux préoccupations exprimées par le public. La « satisfaction » du consommateur est un critère pour évaluer la qualité de l'action de la police. Certains services de police établissent actuellement des questionnaires destinés à être utilisés en continu pour l'évaluation de leurs programmes. La plupart prévoient de les adresser par la poste, procédé peu coûteux, à ceux qui ont appelé pour réclamer du secours. D'autres (comme dans la ville de New York) mettent au point une campagne d'entretiens téléphoniques avec les habitants afin d'évaluer la visibilité et la qualité des services de la police.

*La police communautaire implique d'aider les quartiers à résoudre par eux-mêmes les problèmes de crime, au moyen d'organisations de voisinage et de programmes de prévention du crime.*

L'idée selon laquelle la police et le public sont « co-producteurs » de sécurité est antérieure à l'engouement actuel pour la police communautaire. En fait, le mouvement communautaire de prévention du crime des années 1970 fut un précurseur important de la police communautaire. Il défendait l'idée que le crime n'était pas seulement l'affaire de la police. Les policiers ont été prompts à avaliser la proposition selon laquelle ils ne pouvaient pas résoudre les problèmes de criminalité sans le soutien et l'assistance du voisinage (ce qui permettait aussi de partager les critiques soulevées par la hausse des taux de délinquance). Ils découvrent aujourd'hui qu'on attend qu'ils soient le catalyseur de cet effort. On fait appel à eux pour prendre la tête de la mobilisation des particuliers et des associations pour la prévention du crime. Ces efforts comprennent la surveillance des quartiers, les patrouilles de citoyens et les programmes de sensibilisation prônant la protection des cibles domestiques et le signalement rapide du crime. L'une des stratégies de prévention les plus connues aux États-Unis, le programme DARE (*Drug Abuse Resistance*

*Education*, formation à la résistance à l'abus de drogue), émane de la police de Los Angeles et a été adoptée partout dans le pays. Quelle que soit son efficacité réelle, la popularité de DARE a joué un rôle important pour inciter les services de police à lancer des programmes d'éducation communautaire.

## **Les origines de la police communautaire**

Pourquoi en est-on arrivé là ? Qu'y a-t-il derrière cette explosion d'innovations ? Un certain nombre de facteurs sont à la base de ces innovations et expliquent leur expansion sous la forme de police communautaire. Certaines innovations sont propres à l'action policière mais, comme pour beaucoup d'autres innovations sociales, la police communautaire ne s'est pas construite dans le vide. Des changements concomitants sont apparus dans la société, qui soutiennent son développement et sa diffusion.

Le facteur structurel qui est le plus important pour l'acceptation de la police communautaire est politique. En effet, les coalitions des groupes ayant eu fréquemment des relations conflictuelles avec la police, notamment les Afro-américains et les Hispanophones sont une force politique puissante dans plusieurs villes américaines. Leurs leaders politiques ont intérêt à contenir les abus de la police et à promouvoir un style d'action policière qui soit au service de leurs électeurs, plutôt que de les traiter comme l'objectif de politiques répressives. Les leaders politiques de tous les groupes ethniques ont également un intérêt commun : prévenir le genre de violence collective qui a éclaté après le passage à tabac télévisé d'un Afro-américain (Rodney KING) à Los Angeles en 1991. Depuis le milieu des années 1960, les émeutes dans les villes américaines ont souvent éclaté à la suite de conflits entre des Afro-américains et la police. Les études sur les émeutes des années 1960, conduites par une commission présidentielle, ont montré que la moitié de ces émeutes avait pour point de départ des abus policiers et que les tensions entre la police et les Afro-américains étaient vives dans les mois ayant précédé chaque émeute urbaine. Ce modèle perdure, comme le montrent les émeutes durant les années 1980 à Los Angeles, Miami et autres villes. Chaque fois qu'il faut déterminer les orientations politiques des services de police et choisir leurs administrateurs, les politiciens des grandes villes sont très attentifs à la façon dont leur action sera perçue par les minorités raciales et ethniques. Le discours sur la police communautaire est bien reçu dans ce contexte politique.

Il est très important de noter qu'une orientation vers la police communautaire est aussi une façon, pour les cadres ambitieux de la police, de faire avancer leurs carrières. Les villes à la recherche de chefs de police ouverts au progrès, innovateurs et sensibles aux tensions raciales, considèrent la police communautaire comme une référence intéressante. La

liste des responsables récemment nommés, ayant acquis leurs galons comme officiers supérieurs chargés de programmes de police communautaire, est longue. Un élément essentiel dans la sélection du nouveau chef de la police de New York City a été son engagement à continuer l'action de police communautaire mise en place par son prédécesseur. Celui-ci avait déjà été choisi pour le poste parce qu'il voulait introduire la police communautaire à New York. Les officiers de police, ayant l'ambition d'accéder à des responsabilités élevées dans d'autres villes, seraient bien inspirés de s'impliquer dans des projets de police communautaire.

L'intérêt pour la police communautaire a aussi été renforcé par l'apparition, à la tête des principaux services de police, d'administrateurs dotés d'une formation spécialisée et de relativement bonne qualité. Bardés de leurs diplômes universitaires en administration, droit, recherche opérationnelle et autres sciences sociales, ils sont ouverts à la libéralisation et au développement, dans les organismes publics, d'une nouvelle attitude tournée vers l'usager. Ces administrateurs ont été marqués par deux décennies de recherche sur l'action policière qui ont mis en lumière les limites d'une police organisée de façon traditionnelle. Cette recherche a mis en doute l'efficacité des patrouilles de routine, de la réponse rapide à la plupart des plaintes par téléphone, des pratiques d'enquête des détectives, mais également l'efficacité des descentes de police sur les marchés en plein air où se vend de la drogue et de la façon dont la police traite les cas de violence domestique. L'efficacité des alternatives aux pratiques traditionnelles reste à prouver; mais les faiblesses de celles-ci ont été mises à nu et la confiance des praticiens comme des observateurs extérieurs dans ces pratiques policières traditionnelles a été ébranlée.

L'intérêt pour la recherche et le maintien de la tranquillité raciale a été ravivé par le degré d'inquiétude nouvellement atteint concernant l'efficacité de la police. Les taux de criminalité aux États-Unis ont continué à s'élever, en même temps que la crise fiscale que subissent les villes américaines empêchait d'augmenter le nombre de policiers. Il est clair que la police aura à travailler dans le cadre des contraintes financières existantes et qu'il n'y aura plus d'embauche de policiers pour exercer une action policière traditionnelle.

L'idée de police communautaire a fait surface vers la fin des années 1970, même si sa popularisation n'a été effective que vers le milieu des années 1980. Les écrits des théoriciens de l'action policière tels que Albert REISS (1971), Herman GOLDSTEIN (1979), John ALDERSON ainsi que James Q. WILSON et George KELLING (1982) ont jeté les prémices de son émergence. Les premiers projets innovateurs, comme celui de SAN DIEGO, (BODYSTUN and SHERRY 1975) qui ont encouragé la démarche d'identification des problèmes et leur résolution par les ilotiers, ont ouvert la voie tout à la fois à la police communautaire et à l'idée que les

expériences devaient être systématiquement évaluées. Des équipes de police de proximité furent instituées dans plusieurs villes américaines à la suite des émeutes de la fin des années 1960, souvent à l'aide de subventions fédérales exceptionnelles. Ces équipes étaient censées restaurer des relations civiles entre la police et les communautés minoritaires mais elles ont toutes été dissoutes vers la fin de la décennie.

Le concept de police communautaire s'est propagé durant les années 1980 du fait de la publicité agressive faite par des agences fédérales et des laboratoires d'idées de Washington. Leurs cibles ne sont pas seulement les chefs de la police. Elles visent également les managers professionnels qui dirigent la plupart des villes américaines. Ces « laboratoires à idées » ont fondé leur capacité à lever des fonds sur la présomption qu'ils sont à même de promouvoir efficacement la police communautaire. Les villes sont incitées à partager ces idées dans la mesure où elles doivent constituer des dossiers de sollicitation de crédits pour s'assurer des subventions fédérales. Ces dernières requièrent classiquement un examen des programmes similaires d'autres villes.

La diffusion du modèle de police communautaire à travers le pays a été soutenue par le développement national de réseaux de personnel d'administration, en relation les uns avec les autres, décideurs de la politique du gouvernement, consultants, planificateurs professionnels et théoriciens de la police. Ils communiquent entre eux par des conférences, des revues, des rapports de recherche et des bulletins professionnels. C'est ainsi, par exemple, que durant l'été 1992, une conférence traitant du programme de la police communautaire à Portland, Oregon, a attiré 550 responsables de l'administration de la police afin d'échanger leurs points de vue sur la police communautaire avec d'autres services qui expérimentaient d'autres formes d'action policière. Les fonctionnaires de police font de fréquentes visites aux autres villes. L'une des premières actions entreprises par le nouveau chef de la police, choisi pour instaurer la police communautaire à St-Petersburg, Floride, a été d'envoyer ses cadres supérieurs faire le tour des polices innovatrices, afin qu'ils puissent observer de près les nouvelles formes de l'action policière.

L'impact de tous ces facteurs est facilité par l'extrême décentralisation des polices américaines. La variété des problèmes, des ressources, des directions et des facteurs qui sont à l'œuvre dans les municipalités américaines donne une chance à toute innovation de rencontrer un écho. Il y a approximativement aux États-Unis 16 000 services de police de plein exercice (près de 130 ont un effectif de plus de 500 policiers, 850 autres en ont entre 100 et 500, et près de 25 % des services restants comptent au moins 25 policiers). Ils ne sont pas étroitement alliés; en fait, leurs administrateurs adhèrent à des organisations professionnelles concurrentes, telles que le PERF (*the Police Executive Research Forum*), la *Police Foundation*, l'IACP (*International Association of Police*), NOBLE

(*National Organization of Black Law Enforcement Officials*). Chacune d'elles a une liste de priorités qu'elle souhaite promouvoir. Ceci contraste avec le contrôle étroit exercé sur l'activité policière par des groupes restreints d'administrateurs liés par les mêmes façons de penser, dans des systèmes plus centralisés, dont la Grande-Bretagne.

Par delà ces facteurs, des changements de grande amplitude dans l'organisation sociétale ont également facilité le développement de la police communautaire. Parmi ces changements, il faut retenir la tendance générale à la décentralisation des grandes organisations en unités plus petites, plus souples et plus rapides à réagir ainsi que le mouvement de privatisation des prestations des services au public, associé à une confiance grandissante dans les mécanismes du marché.

La technologie est une autre force puissante qui provoque un changement dans toutes sortes d'organisations. Même l'action policière – traditionnellement une des fonctions les moins consommatrices de capital – est touchée. L'analyse informatique des données criminelles d'une zone criminelle peut mettre en évidence des « points chauds » permettant de rationaliser les efforts. Nous sommes également à l'orée d'une révolution dans les communications mobiles qui pourrait remplacer la liaison par téléphone des voitures de la police. Dans certaines villes, la technologie est en passe d'être utilisée pour relier directement les agents de patrouille aux résidents de l'îlot, par des lignes de téléphone spéciales et des répondeurs téléphoniques. A New Haven, Connecticut, les policiers du quartier portent des systèmes électroniques d'appel par téléphone qui permettent aux résidents du district dont ils ont la charge de les contacter directement par des messages, alors qu'ils sont sur le terrain. Lorsqu'un plus grand nombre de citoyens et de policiers disposeront de matériels portables de communication, l'instantanéité de leur communication augmentera. Dans la mesure où la capacité des citoyens de communiquer directement avec les agents de police augmentera, la capacité de contrôle des quartiers généraux diminuera.

### **La police communautaire fonctionne-t-elle ?**

La police communautaire peut-elle satisfaire les espoirs mis en elle par ses adeptes ? La réponse à cette question n'est pas évidente pour une multitude de raisons. Il y a eu relativement peu d'évaluations systématiques des programmes de police communautaire et certains d'entre eux ont été entachés des difficultés inhérentes aux problèmes de mise en œuvre. D'autres actions de police communautaire n'ont pas été évaluées et certains des buts de la police communautaire – « changer les cultures des services » notamment – sont délicats et difficiles à évaluer. La présente section décrit plusieurs grandes évaluations de police communautaire et résume certains de leurs résultats. La plupart des évaluations comparaient l'impact des programmes de la police communautaire à celui des modes traditionnels d'action policière. Depuis le milieu des

années 1980, l'action policière a été concentrée sur les questions de drogue. Les évaluations de la police communautaire font état de quelques réussites significatives mais indiquent également que la capacité de la police communautaire à réduire de façon notable le taux de criminalité reste encore à prouver. Elles font aussi ressortir les difficultés rencontrées dans la mise en place effective de la police communautaire.

Dans chaque cas, les programmes décrits ci-dessous ont été évalués grâce à un dispositif de recherche systématique. Chaque programme a été mis en œuvre dans une région différente; une région équivalente, où aucun programme de police communautaire n'était entrepris, servant à chaque fois de « contrôle ». Des enquêtes auprès des résidents de la zone d'étude et de ceux de la zone témoin furent effectuées avant le début des programmes et, de nouveau, dix mois après leur commencement. Chaque fois, les entretiens ont été menés avec 400 à 500 résidents des zones concernées. Une multitude de données a été recueillie et la mise en place effective du programme a été contrôlée dans toutes les villes. Dans un cas (Birmingham, Alabama) ce modèle de recherche échoua. La zone de contrôle fut sujette à une vague de violences aveugles et de tirs peu après le début de l'évaluation. A telle enseigne que la pression de la population obligea à l'ouverture d'un petit poste de police dans la zone pour servir de quartier général opérationnel à une nouvelle équipe policière. Dans certaines autres villes, les évaluations ont montré que les programmes de police communautaire n'avaient été mis en place que partiellement, réduisant d'autant nos attentes concernant leur impact.

### *Baltimore, Maryland*

Deux versions de la police communautaire ont été testées à Baltimore. Chacune a été mise en place dans deux zones de la ville, dans des quartiers blanc et Afro-américain aux niveaux de revenu et aux qualités d'habitat comparables. Des patrouilles y étaient assignées pour effectuer des rondes à pied totalisant près de 25 heures par semaine. Ces patrouilles ont choisi leurs propres itinéraires, portant leur attention sur les centres et rues commerçantes très passantes et les lieux connus pour être des lieux à problèmes. Elles conversaient fréquemment avec les résidents, les commerçants et autres passants. Dans l'une des zones, les policiers ont mis l'accent sur l'application de la loi et le maintien de l'ordre; ils passèrent beaucoup de leur temps à disperser des jeunes rassemblés aux coins des rues et à l'affût de trafics de drogue et autres infractions à la loi. Le policier qui a dirigé la plupart des patrouilles à pied dans l'autre zone s'est plus attaché au dialogue avec les résidents et les commerçants. L'enquête, effectuée après une année, montrait que près de 15 % des résidents de chaque zone se rappelaient avoir vu un policier à pied dans la rue au cours de la semaine précédente; le chiffre

à comparer avec la zone témoin atteignait seulement 2 % parmi les résidents de cette zone.

Dans deux autres zones, des policiers « médiateurs » ont été chargés de collaborer avec les résidents du quartier pour résoudre des problèmes locaux. Ils ont patrouillé à pied, assisté à des réunions d'habitants et passé une bonne partie de leur temps à s'entretenir avec les commerçants et les résidents des difficultés rencontrées localement. Ils ont mis au point un questionnaire qui évaluait ce que les résidents pensaient être les problèmes les plus graves dans la zone, ce qui était en cause, et ce qui pourrait être fait pour les résoudre. Les policiers devaient consigner, dans un rapport remis à leurs supérieurs, la façon dont ils ont réagi à chaque problème. Le policier affecté à l'une des zones était agressif dans son approche des trafiquants de drogue éventuels, a dispersé des groupes traînant dans la rue et dressa plusieurs procès-verbaux de contravention au code de la route. Il passa le plus clair de son temps dans les secteurs commerciaux animés du quartier. Dans l'autre zone cible, le policier passa plus de temps en réunions avec des résidents de la zone, s'attachant à résoudre les problèmes des jeunes, dirigeant une campagne de nettoyage du quartier et organisant un programme de surveillance de blocs d'immeubles. Il entraîna également dans ces efforts d'autres offices municipaux. Il fit enlever les épaves de voitures abandonnées, émonder les arbres et sceller des immeubles vides. Il collabora aussi étroitement, mais de façon discrète, avec les unités du service de police chargées de la circulation, des affaires de mœurs et de la répression des stupéfiants. Les enquêtes, au terme de la période d'évaluation, ont montré que 64 et 75 % des résidents des deux zones se sont rappelés des policiers venant à leur domicile et jusqu'à 33 % estimaient que le policier avait mis l'accent sur le service local, patrouillant à pied au cours de la semaine écoulée (voir PATE et ANNAN 1989).

### ***Oakland, Californie***

Deux programmes d'action policière ont été évalués à Oakland, tous deux tendant à réduire les niveaux de trafic de drogue et de délinquance ainsi que le sentiment d'insécurité qui s'y rattache. Chaque programme a été mis en œuvre dans sa propre zone cible et tous deux ont été appliqués ensemble dans une tierce zone. Une unité spécialisée dans l'application de la loi anti-drogue a utilisé des opérations de police traditionnelle dans ses quartiers-cibles. Ils procédaient en civil à des arrestations après simulation de transactions (*buy-bust*) et utilisèrent des indicateurs pour acheter la drogue et identifier les distributeurs. Ils ont aussi monté une opération à grand spectacle pour arrêter et fouiller des automobiles et mené des interrogatoires sur le terrain de groupes d'hommes à chaque fois qu'ils se rassemblaient sur la voie publique. L'équipe fut extrêmement active, procéda à un grand nombre d'arrestations et appréhenda énormément de trafiquants de drogue importants dans la zone-cible.



Ce programme d'action policière traditionnelle a été confronté à un programme de visites à domicile. Tant dans la zone expérimentale de la police communautaire que dans les autres zones-cibles associées, des agents ont fait du porte-à-porte. Leur mission était d'informer les résidents des quartiers-cibles des nouveaux efforts du service portant sur la répression de la drogue, de leur distribuer des livrets d'information sur les programmes de répression de la drogue et du crime et de mener un entretien avec eux pour savoir ce qu'ils pensaient des problèmes du quartier. Leur objectif était donc d'établir des contacts qui pouvaient conduire à des informations utiles, mettre en garde le voisinage à propos des problèmes de drogue et peut-être dissuader d'éventuels délinquants par leur simple présence. Ces entretiens sur le « pas de la porte » ont été conduits auprès de 60 % environ des ménages dans les zones-cibles, ce qui représente un pourcentage élevé. Près de la moitié de ceux qui ont été interrogés, ont déclaré que les stupéfiants étaient un problème majeur dans leur voisinage. (Dans beaucoup d'endroits, ce type d'activité est maintenant connu sous le terme de « patrouille dirigée » parce que les agents, effectuant ce type de patrouille à pied ont des tâches spécifiques à accomplir). Contrairement au programme d'application de la loi, il s'est cependant avéré difficile de soutenir l'intérêt des policiers d'Oakland pour ces visites à domicile. Elles jouissaient de peu de soutien de la part du chef de district, qui croyait peu en leur efficacité. Un agent énergique observa que beaucoup d'entretiens avaient été organisés mais qu'il n'y avait eu aucun suivi pour la résolution des problèmes. Aucune des actions policières prévues pour résoudre les difficultés n'a jamais été menée à bien et aucune exploitation des informations rassemblées par ces entretiens n'a été faite (voir UCHIDA, FORST et ANNAN 1990; 1992).

### ***Birmingham, Alabama***

Trois programmes ont été évalués à Birmingham. Comme à Oakland, une unité spéciale a été constituée pour réprimer le trafic en plein air de stupéfiants, notamment de dilaudid et de cocaïne. L'équipe porta ses efforts surtout sur les opérations incognito. Les agents effectuèrent une série d'achats de drogue aux dealers dans la rue, secrètement enregistrés en vidéo, puis retournèrent à la zone-cible pour procéder aux arrestations sur mandat. Les policiers se firent également passer pour des revendeurs, enregistrant également en vidéo leurs ventes de stupéfiants à des étrangers venus en voiture faire leurs achats de drogue dans la zone-cible. Ils firent pourtant très attention à ce que leur action s'accomplisse dans l'absolu respect de la légalité pour assurer à ces opérations les plus grandes chances de succès lors de leur instruction. Dix policiers furent engagés dans ce programme pour une période de six mois, mais, bien qu'ayant procédé à de nombreuses arrestations, il était peu probable que

leurs efforts fussent très apparents dans les enquêtes sur cette communauté.

Dans une autre zone, les policiers étaient chargés de faire des visites à domicile pour placer des brochures relatives à la prévention du crime et du trafic de drogue et pour interviewer les résidents de la zone. Ils mirent au point un questionnaire pour recueillir les informations des résidents sur les problèmes du crime dans le quartier et les lieux du trafic de stupéfiants. Ils ont, par la suite, réalisé des entretiens avec 60 % des habitants des logements occupés dans leur zone-cible. Quoiqu'ils eussent réalisé un grand nombre d'entretiens, aucun effort ne fut fait pour donner une suite aux informations qui avaient été rassemblées. Ils devaient s'attacher à résoudre en équipe les problèmes apparus à travers les informations rassemblées, mais certaines circonstances ont remis en cause le programme. Une augmentation du nombre d'appels urbains s'est en effet produite à l'époque des vacances de Noël qui dégarnit les postes. Pressés de faire face à la détérioration du service qui en résulta, les agents qui étaient prévus pour effectuer le programme de la police communautaire ont été réaffectés aux patrouilles traditionnelles pour répondre aux appels du 911 (l'équivalent du 17 en France).

Le troisième programme de Birmingham a été établi dans la zone de contrôle d'évaluation après que 11 personnes eurent été abattues juste après le début du projet de recherche. Pour satisfaire la population locale, un commissariat de police annexe a été ouvert avec la présence effective 24 heures sur 24 de 8 policiers. Ils ont grandement contribué à la présence visible de la police dans le quartier. L'équipe du commissariat annexe a aidé au nettoyage du grand ensemble de logements sociaux qui domine la zone. Dans des entretiens de suivi, 72 % des résidents pensaient que le commissariat annexe était efficace pour la réduction de la criminalité liée à la drogue (voir UCHIDA, FORST et ANNAN 1990; 1992).

### *Madison, Wisconsin*

MADISON a tenté d'introduire une dimension visant à considérer le citoyen comme client dans les prestations policières en restructurant le service de police et la façon dont il était dirigé. Il avait débuté comme un service traditionnel, hiérarchiquement organisé. Pour réformer l'organisation, une structure novatrice de direction fut mise en place, qui mettait l'accent sur le travail d'équipe, la participation des employés à la prise de décisions et sur un contrôle collectif par les pairs. Les policiers ont été amenés à travailler en équipes à l'identification des problèmes et à leur résolution, le rôle des cadres étant de travailler pour eux, en leur assurant l'assistance externe et les ressources dont ils avaient besoin pour mener à bien leurs plans. Un commissariat annexe décentralisé fut ouvert, pour expérimenter ces orientations, dans un district qui couvrait un sixième de la ville. L'équipe travaillait en horaires variables et avait pris la responsabilité d'organiser son propre emploi du temps. Ces poli-

ciers mirent au point un plan pour une « action policière à valeur ajoutée » qui préconisait de consacrer plus de temps aux appels et aux contacts de suivi avec les victimes. Ils répondaient à la plupart des appels originaires de cette zone et ont essayé de les analyser afin d'identifier les problèmes de cette population.

L'impact du travail de cette équipe sur le public a été évalué par des enquêtes menées avant et après le programme, à la fois dans la zone-cible et dans le reste de la ville. Après deux ans de fonctionnement, près de 70 % des résidents de la zone-cible étaient au courant de l'existence du commissariat de police annexe. Comparé au reste de la ville, les enquêtes ont montré une amélioration modeste de la perception de la police par les résidents de la zone-cible. La qualité perçue des rencontres dont la police prenait l'initiative s'améliorait dans le district particulier et plus spécialement la perception des policiers comme susceptibles d'apporter une aide. Il y eut également une légère amélioration dans la visibilité de la police, sans doute grâce au programme, et davantage de résidents de la zone expérimentale ont déclaré penser que les policiers concentraient leur attention sur la prévention du crime et sur les problèmes importants de la population. Les résidents de la zone-cible, témoignaient d'une baisse des problèmes du quartier alors que ceux habitant ailleurs estimaient que ces problèmes avaient empiré.

La plupart des effets du programme semblent être internes au service. Des entretiens avec tous les policiers de la ville ont été conduits à trois périodes successives au cours des deux ans de l'expérimentation. Ils ont révélé que, comparativement à ceux affectés ailleurs, les policiers du district expérimental se voyaient travailler comme une équipe, que leurs efforts étaient encouragés par leurs supérieurs et par le service et que le service était vraiment en passe de se réformer lui-même. Ils étaient davantage satisfaits dans leur travail et plus fortement attachés à l'organisation. Ils étaient plus enclins à considérer les résidents comme « clients », avaient une foi plus ferme dans les principes qui s'attachent à résoudre les problèmes du quartier comme ceux de la police communautaire et sentaient qu'ils avaient une meilleure relation avec la population. De plus, les registres du service notent que les actions disciplinaires, l'absentéisme, les retards et les congés maladie ont plus baissé dans la zone d'expérimentation. (voir WYCOFF et SKOGAN 1992). Ces changements sont conformes au résumé, fait par WYCOFF (1988), des résultats des études sur les policiers assignés à la police communautaire. Il a été également constaté que par rapport aux autres, ces policiers pensent que leur travail est plus important, plus intéressant, plus gratifiant et moins frustrant. Ils estiment qu'ils ont plus d'indépendance et qu'ils maîtrisent mieux leurs fonctions; ce qui constitue des déterminants importants dans la satisfaction au travail. Enfin, ils ont tendance à percevoir le public de façon plus amène et plus confiante.

*Houston, Texas*

Trois programmes ont été évalués à Houston. Le premier était un commissariat annexe de quartier. L'équipe du programme s'est établie dans un petit immeuble commercial disposant d'un grand parking. Le bureau offrait un lieu de réunion entre la population et les policiers. Ceux-ci y consignaient des rapports sur les crimes, échangeaient des informations avec le public et certaines réunions avec la population s'y tenaient. Les policiers affectés au commissariat étaient libérés des patrouilles de routine pour la plus grande partie de leur temps de service. Le bureau était leur base opérationnelle pour faire connaissance avec les résidents du quartier et les commerçants, identifiant les problèmes locaux et aidant à les résoudre, cherchant les voies et moyens pour fournir un meilleur service à la zone et développant des programmes pour rapprocher la police et la population l'une de l'autre. L'équipe développa rapidement des programmes qui débordaient sur le voisinage immédiat du quartier, comprenant une série de grandes réunions de la population dans une église des environs. Les policiers du commissariat organisèrent des patrouilles spéciales dans les points chauds de la zone et tenaient régulièrement des réunions avec les directeurs des écoles locales. Les églises et les clubs civiques furent invités à choisir parmi leurs membres des personnes pour accompagner les policiers dans leurs patrouilles motorisées dans le quartier. Enfin, à cinq reprises, pendant la période d'évaluation, l'équipe du commissariat distribua près de 550 bulletins d'information à travers le quartier. Ces bulletins annonçaient les programmes du commissariat et autres manifestations de la communauté et comprenaient des articles traitant de la prévention du crime. Le commissariat fournissait un test direct pour évaluer divers aspects de la police communautaire. Il attribuait aux policiers qui s'y consacraient une grande marge d'autonomie dans leur organisation et de souplesse dans la répartition de leurs propre temps et efforts. Cela entraîna le développement de programmes tournés vers la population dont il n'avait jamais été question dans la police de Houston; et ces policiers inventèrent une foule de nouveaux moyens et canaux, par lesquels citoyens et policiers pouvaient se rencontrer, échanger idées et informations et discuter de leurs priorités. Les enquêtes menées au terme de l'évaluation ont montré que 65 % des résidents de la zone connaissaient le commissariat annexe (voir WYCOFF et SKOGAN 1987; SKOGAN, 1990).

La *Community Organizing Response Team (CORT)* a essayé de créer une organisation locale de prévention du crime dans un quartier où il n'en existait aucune. L'objectif immédiat de cette équipe était d'identifier un groupe de résidents qui voudraient collaborer régulièrement avec elle pour définir les problèmes du quartier et aider à les résoudre. Leur objectif à long terme était de créer une organisation permanente, qui resterait active après le départ de CORT. Pour tester leur concept, ils ont d'abord essayé de se familiariser avec les problèmes de la zone. Pour ce

faire, CORT a conduit sa propre enquête de porte-à-porte dans le quartier. Ses membres ont interrogé près de 300 résidents sur les problèmes susceptibles de retenir l'attention de la police et pour savoir s'ils étaient volontaires pour accueillir des réunions chez eux. L'enquête leur a appris énormément sur la nature des problèmes de la région et a mis en évidence la volonté des résidents de tenir de telles réunions. Ils organisèrent alors des réunions restreintes pour se présenter eux-mêmes aux résidents de la zone. Treize réunions de quartier furent tenues avec à chaque fois 20 à 60 personnes. A ces réunions, les membres du CORT identifièrent un groupe de leaders qui se sont régulièrement réunis avec leur chef pour discuter des problèmes de la communauté et imaginer des solutions engageant à la fois et la police et les résidents. Le groupe a enfin organisé des élections, a formé des comités et à la fin de la période d'évaluation, il était composé de soixante membres officiels. Durant la période d'évaluation, des bulletins d'information spéciaux furent adressés par la poste tous les mois à tous les résidents ayant été touchés par l'enquête ou qui avaient pris part à une activité. Le programme de CORT a testé la capacité des services de police à apporter aide et assistance dans le développement d'organisations de soutien mutuel au sein de la population.

Le programme de visites à domicile à Houston était prévu pour familiariser les policiers de patrouille aux résidents de leurs zones et par conséquent à leurs problèmes. Les policiers de l'une des zones-cibles furent libérés d'une partie de leurs obligations de patrouille de routine. Ce temps était consacré à la visite des foyers établis dans la zone. En règle générale, les policiers affectés à ce programme, se rendaient en visite dans un immeuble collectif ou un groupe de pavillons, se présentaient à quiconque leur répond, expliquant l'objet de la visite et s'informaient des problèmes du quartier. Ils consignaient les informations recueillies sur une petite « carte de contact-citoyen » en même temps que le nom et l'adresse de la personne rencontrée. Les policiers laissaient leurs cartes professionnelles, signalant qu'en cas d'autres problèmes, ils devaient être directement contactés. Un registre de ces visites était tenu au commissariat de police du district, pour guider les contacts ultérieurs. Ce registre servait également de fichier pour adresser par la poste un bulletin d'information taillé sur mesure pour la zone, qui était distribué chaque mois à ceux avec qui un contact avait été pris. Pendant les dix mois du programme, les policiers de l'équipe se sont entretenus avec près de 14 % des résidents adultes de la zone. D'autres visites ont aussi été faites à des établissements commerciaux de la zone et, après 10 mois, près de 45 % des commerçants avaient été contactés. 60 % environ des personnes ayant accordé un entretien avaient quelque chose à déplorer. Les crimes habituels étaient les plus fréquemment cités, mais près d'un quart des résidents ont évoqué un problème qui s'apparente au désordre, comme des disputes entre voisins, des problèmes d'environnement, des voitures abandonnées et des actes de vandalisme. Les policiers entreprirent plu-

sieurs actions pour répondre aux problèmes identifiés à l'occasion de ces visites (voir SKOGAN 1990).

### *Newark, New Jersey*

Deux programmes ont été évalués à Newark. Dans l'une des zones, la police a tenté de réprimer le crime et le désordre sur la voie publique en utilisant des procédés traditionnels d'application intensive de la loi. Ses agents exécutèrent des « balayages de rues » extensifs dans le but de réduire le vagabondage et l'ivresse en public, la vente de drogue, les vols à l'arraché et les harcèlements par des groupes d'hommes se rassemblant régulièrement dans les rues commerçantes des quartiers résidentiels. Ces groupes qui se formaient étaient dispersés par des mises en garde de la police et des arrestations faites sur une large échelle. Des policiers en patrouille pédestre sillonnaient les zones le soir; ils se familiarisaient ainsi avec les problèmes locaux, nouant des relations avec les commerçants, dispersant des attroupements et infligeant des procès-verbaux pour stationnement interdit aux automobilistes en infraction. Des efforts particuliers étaient faits pour appliquer les réglementations de la circulation automobile dans la zone, par l'emploi de radars et en arrêtant fréquemment des voitures pour faire des alcootests. Des barrages itinérants étaient établis pour contrôler les papiers des conducteurs, récupérer des véhicules volés, arrêter les conducteurs n'ayant pas réglé leurs contraventions et enfin, procéder à des arrestations sur mandat. Ils ont également tenté de mettre de l'ordre dans les parcs et les terrains vagues, ainsi que d'assurer de meilleurs services urbains. Ce programme mettait à l'épreuve la capacité de la police à réaffirmer son autorité défaillante, à contrôler les rues de Newark et à réprimer toutes formes de désordre supposées pouvant conduire à des crimes graves.

Dans une autre zone de Newark la police mit en place différents projets de la police communautaire. La zone test était située dans la partie de Newark à la plus haute densité de population et de crime et qui était la plus fréquentée. L'évaluation mesurait la capacité d'un programme d'intervention ambitieux et polyvalent à réduire le crime et la peur qui lui est liée dans une zone extrêmement difficile. La police a ouvert un commissariat annexe qui consignait les procès-verbaux de crimes, dispensait des informations sur la prévention du crime, rassemblait les plaintes concernant les services urbains pour en référer aux autres offices municipaux et répondait aux questions. Des groupes locaux tenaient des réunions le soir dans les locaux du commissariat annexe et près de 300 personnes utilisaient le commissariat annexe chaque mois.

A la fin de la période d'évaluation, 90 % des résidents de la zone connaissaient l'existence du commissariat annexe. Comme à Houston, la police fit aussi des visites à domicile dans la zone. Les policiers se rendaient dans les foyers et remplirent des brefs questionnaires concernant les problèmes du quartier. Les équipes ont également dispensé des informations sur la prévention du crime, ont informé les résidents sur les

programmes de surveillance d'immeuble et faisaient connaître le commissariat annexe. Au cours de l'évaluation, les policiers ont interrogé les résidents de 50 % des foyers de la zone. Dans les enquêtes d'évaluation, 40 % des résidents de la zone se sont rappelés avoir été interviewés. Le sergent dirigeant l'équipe revoyait les questionnaires et soit son équipe traitait les problèmes identifiés par les résidents, soit elle les transmettait à l'unité spéciale pour l'application de la loi, pour attribution. L'équipe a aussi organisé un programme de nettoyage du quartier et distribué un bulletin d'information de la police : 43 % des résidents de la zone se souvenaient d'en avoir reçu un exemplaire. Comme dans la zone d'application de la loi, une unité spéciale prenait pour cible le désordre sur la voie publique (voir BAYLEY et SKOLNICK 1986; SKOGAN 1990).

### Conclusions des évaluations

Le tableau 1 représente un résumé de certaines des conclusions des évaluations mentionnées ici. Chaque projet avait un certain nombre d'objectifs, représentés par des mesures de résultats incluses dans les enquêtes d'évaluation des résidents du quartier. Ce résumé se focalise sur un sous-ensemble de quatre résultats et en ignore beaucoup d'autres. *La crainte du crime* a été mesurée par des questions sur l'inquiétude ou le souci à propos des personnes et des biens dans le voisinage immédiat. Il a été rendu compte de l'impact sur le *désordre* par des questions au sujet du vagabondage, de l'ivresse sur la voie publique, de la mendicité, du harcèlement sur la voie publique, de l'école buissonnière et des bandes organisées. Ces désordres n'impliquaient pas tous une activité illégale mais sont étroitement liés à la peur du crime et au déclin du quartier. Parmi les questions, celles concernant la peur et le désordre témoignaient du degré de crainte des résidents vis-à-vis de leur environnement.

La prédominance de la *victimisation* a été mesurée par des questions sur les expériences des personnes interrogées en matière de cambriolage, vol qualifié et agression. Ces mesures fournissaient une meilleure estimation de l'étendue du crime que les statistiques officielles, surtout lorsque ce sont les programmes de la police qui sont évalués.

La *réussite des policiers* était mesurée par des questions sur la qualité de leurs prestations dans des tâches particulières et surtout pour savoir s'ils avaient été corrects, secourables et courtois.

La disponibilité des stupéfiants a fait l'objet de questions sur l'étendue du trafic de drogue dans leur quartier (les questions concernant ce point ne faisaient pas partie des évaluations de Houston et de Newark).

Excepté à Birmingham, les effets de chaque programme étaient attestés par les changements intervenus dans des périodes situées avant et après ces mesures dans les zones-cibles comparés aux temps de service dans les zones-contrôle; et ce, au moyen d'une analyse statistique à variables multiples qui prenait en compte d'autres facteurs. Les appréciations concernant Birmingham sont fondées sur les changements avant/après dans ce qui fut appelé la zone des trois programmes, après l'installation

en urgence d'un programme dans la zone prévue pour servir de zone témoin.

Dans le tableau 1, la mention « hausse » désigne une augmentation statistiquement significative d'une conséquence qui était probablement due au programme. La mention « baisse » désigne une réduction statistiquement significative d'une conséquence probablement due au programme. La mention « ok » pour des témoignages d'action policière signifie que les mesures de résultats n'ont pas été affectées par les programmes d'application de la loi qui auraient pu effectivement élever la tension entre la police et la population. Dans ce cas, ce fut une conséquence positive.

**Tableau 1**  
*Aperçu sommaire des conclusions d'évaluation  
de la police communautaire*

	Peur du crime	Désordre	Victimisation	Service de la police	Disponibilité des stupéfiants
<b>Oakland</b> Application de la loi Visites à domicile Application de la loi et visites à domicile	baisse baisse baisse		baisse	ok hausse	baisse baisse baisse
<b>Birmingham</b> Application de la loi Visites à domicile Commissariat annexe	baisse		baisse	ok hausse hausse	
<b>Baltimore</b> Patrouille à pied Médiateur	baisse	baisse		hausse	
<b>Madison</b> Commissariat annexe				hausse	
<b>Houston</b> Visite à domicile Commissariat annexe Organisant	baisse	baisse baisse baisse	baisse	hausse hausse hausse	N.m. N.m. N.m.
<b>Newark</b> Application de la loi Hébergement multiple	baisse	baisse baisse		ok hausse	N.m. N.m.

Note : « hausse » et « baisse » désignent des effets significatifs d'un programme. « ok » signifie que des effets négatifs éventuels d'un programme ont été évités. « N.m. » signifie qu'il n'y a pas eu de mesure de résultat pour l'évaluation concernée. L'absence de mention indique qu'il n'y a aucun effet significatif de programme.



La vue d'ensemble offerte par le tableau 1 est mitigée. Il y a eu des effets significatifs de programme dans 31 comparaisons sur 65. Il est clair que ces programmes ont eu un effet réel sur les attitudes à l'égard de la qualité du service policier. Presque tous ont amélioré l'opinion qu'on en avait, ou, dans le cas des programmes d'application musclée de la loi, n'ont pas détérioré cette opinion. Les programmes d'application de la loi n'ont pas atteint leurs buts contrairement à ceux de la police communautaire. Ils n'ont réussi que dans 6 cas sur 14; alors que les programmes de la police communautaire ont été couronnés de succès dans 25 cas sur 51.

Il est bien entendu que ce simple décompte ne prend pas en considération l'hétérogénéité des programmes quant à la qualité de leur mise en œuvre. Dans une analyse statistique qui intègre une mesure de *l'étendue d'application*, j'estime que l'impact supposé de ces programmes s'élève considérablement.

### Autres évaluations

Plusieurs évaluations de la police communautaire ne sont pas contenues dans le tableau 1. Ce sont des études auxquelles j'ai été mêlé et pour lesquelles j'ai personnellement étudié les données. D'autres évaluations, utilisant des enquêtes sur « échantillon de populations-cibles » pour évaluer la visibilité et l'efficacité de la police communautaire, ont trouvé des résultats positifs.

Les effets positifs des visites à domicile ont été partiellement reproduits à Londres et Birmingham. La baisse des niveaux de peur dans ces deux villes anglaises n'ont pas été significatifs, mais les échantillons concernés étaient petits (Bennet 1989). Une étude, dans le Comté de Baltimore, de l'impact d'un programme comportant des visites à domicile (dans 7 zones), des efforts de la police pour prévenir le crime (7 zones) et quelques actions policières axées sur des problèmes (10 zones), a aussi trouvé une modeste réduction des niveaux du sentiment d'insécurité entre deux vagues d'entretiens. Toutefois, il n'y avait pas de groupes de contrôle pouvant servir de repères à ces changements (voir CORDNER 1986). Des relations de réductions substantielles des niveaux de peur ont été rapportées dans une série d'évaluations méthodologiquement moins rigoureuses de patrouilles à pied à Flint Michigan (voir TROJANOWICZ 1986; 1983). Ces évaluations ont été handicapées par la taille réduite des échantillons et l'absence de zones de contrôle. Cependant, l'une de leurs forces est qu'elles comportent divers échantillons de contributeurs, s'échelonnant des petits patrons jusqu'au clergé. L'expérience d'une équipe policière de Cincinnati a conclu que les résidents d'une zone, servie par une équipe policière décentralisée de quartier, avaient des sentiments plus positifs à l'endroit de la police, étaient moins enclins à se déclarer effrayés par le crime et à se dire vigilants quand ils sortaient à la nuit tombée. Les patrouilles à pied de l'équipe

étaient très visibles et autant les particuliers que les professionnels du quartier étaient plus disposés à faire connaissance avec les policiers chargés de leur zone. Les taux de victimisation étaient inchangés, mais les policiers faisaient état d'une augmentation des vols qualifiés et des cambriolages (voir CLARREN et SCHWARTZ 1976; SCHWARTZ et CLARREN 1977).

Le projet de Hartford de prévention du crime a examiné l'impact d'un ensemble complexe de traitements qui comprenaient un petit remodelage matériel des flux de circulation, un soutien aux organisations de proximité pour traiter les problèmes de délinquance et l'établissement d'une équipe policière locale de quartier dans une zone-cible. Le programme fut évalué sur une période de quatre ans. Le reste du programme a été implanté avec succès, mais les composants policiers de l'ensemble ont perdu de leur valeur après les deux premières années. Une série d'enquêtes a laissé entendre que les problèmes de vol qualifié, tels qu'ils étaient ressentis, et les perceptions du risque de victimisation, avaient baissé dans la zone traitée, relativement aux zones de contrôle; et que les efforts spontanés de défense des résidents de la communauté avaient augmenté. Toutefois, d'autres mesures du sentiment d'insécurité n'ont montré aucun changement notable parvenu à différencier, en l'espèce, la zone du programme (voir FOWLER et MANGIONE 1986).

Un projet d'organisation de la Communauté à Minneapolis se concentrait sur l'impact d'un programme extensif d'organisation de la Communauté dans les quartiers de Minneapolis. Intégrant la composante « un policier près de chez vous » (*cop on the block*), dans la moitié des zones de traitement, un policier de patrouille avait été désigné pour assister les organisateurs dans leurs efforts. Cependant, des enchevêtrements bureaucratiques ont rendu difficile l'application de cet élément du programme et ce ne fut pas une surprise pour les évaluateurs que ces zones ne se fussent pas distinguées des autres zones traitées, en termes de niveaux de participation ou de mesures de résultats (voir PATE, MC PHERSON et SILLOWAY 1987).

L'expérience de l'équipe d'action policière de quartier de Champaign a étudié l'impact de cette stratégie sur un quartier largement peuplé de Noirs. L'équipe travailla de manière décentralisée avec une structure participative de gestion. Elle était parfaitement rompue à la planification et à l'analyse criminelle, à la prévention du crime et aux relations humaines. Elle fit un grand usage de la patrouille à pied. Les résultats de l'intervention ont été évalués par de vastes enquêtes sous forme de coordonnées où zone de programme et zone de contrôle étaient en abscisse et en ordonnée, et ce, sur 20 mois. Comparés à la zone de contrôle, les résidents de la zone de programme, à la conclusion du projet, craignaient moins le crime et pensaient que la police leur fournissait un meilleur service et traitait les gens de manière plus professionnelle. Ils auraient aussi été plus enclins à avoir appelé la police pour un secours

individuel et à avoir été satisfaits du résultat. Le programme n'avait pas d'impact sur le taux de la criminalité, mais le taux d'élucidation dans la communauté-cible s'est élevé (voir NARDULLI 1980).

Enfin, le projet de Patrouille à pied de Newark tendait à la réduction du crime sur la voie publique par adjonction de patrouilles à pied dans quatre zones du projet où il n'y en avait eu aucune, éliminant les patrouilles à pied de quatre zones où elles avaient été mises en place et maintenant les patrouilles à pied déjà existantes dans quatre autres zones. Les niveaux de peur et les perceptions des problèmes de crime ont baissé dans les zones où une patrouille à pied avait été adjointe, en même temps que la reconnaissance des policiers sur la voie publique et la satisfaction du service de la police étaient en hausse. Les niveaux de victimation n'avaient pas été modifiés (voir PATE 1986).

## **Enjeux et problèmes de la police communautaire**

### **Mise en œuvre**

Le premier problème auquel la police communautaire a eu à faire face est illustré par les évaluations décrites ci-dessus. Les problèmes de mise en œuvre ont été une plaie pour ces projets pourtant étroitement contrôlés. Ceux-ci ont échoué pour au moins trois raisons : devant l'afflux des appels, certains ont été abandonnés afin de revenir aux niveaux d'activité habituels; d'autres ont été mis en cause par les cadres intermédiaires mécontents de perdre leur autorité au profit de leurs subalternes; enfin, d'autres n'ont pas été poursuivis faute de parvenir à changer la culture organisationnelle des départements de police.

Les programmes de police communautaire qui veulent réussir ne peuvent, tout particulièrement, ignorer le problème du 911 (numéro d'appel des services d'urgence, équivalant à nos 17 et 18). Depuis que les appels à destination des départements de police des grandes villes sont montés en flèche au milieu des années 1970, l'engagement pris par la police de répondre à ces appels aussi vite que possible a absorbé les ressources de nombreux départements. Résultat : de nombreux départements de police sont aujourd'hui dirigés par les milliers de citoyens qui appellent la police, et non par leurs responsables. Dans la zone de Birmingham, l'obligation de répondre rapidement aux appels des particuliers, alors que le district manquait de personnel, a conduit à l'abandon des parties du programme qui devaient être consacrées à la résolution des problèmes. Le chef de district, responsable de l'application du programme, a été déplacé pour avoir laissé des appels sans réponse du fait de son implication dans l'expérience de police communautaire. A peu près à la même époque, le travail de proximité effectué au niveau de la ville de Houston a été interrompu : la police était accusée d'avoir laissé se dété-

riorer son service d'urgence – ceci étant dû, selon les critiques, au fait que les policiers étaient déchargés de cette tâche afin de pouvoir mettre en œuvre le programme. Le programme a eu des opposants très influents parmi les lieutenants et les cadres intermédiaires; rapidement, le chef de la police a été remercié et, aujourd'hui, il ne reste pas grand chose de son programme.

Ayant tiré les leçons de cette expérience, le plan de Chicago pour une police communautaire comprend une évaluation précise des effectifs nécessaires pour assurer la continuité des services d'urgence et prévoit le traitement des autres demandes d'intervention par téléphone ou par courrier. La ville de New York a, quant à elle, créé une petite unité de police communautaire autonome. Elle a profité de la crise politique provoquée par la criminalité dans cette ville pour obtenir des subventions supplémentaires de l'État de New York. Dans les deux cas, les chefs de la police s'efforcent d'éviter les problèmes rencontrés à Houston et Birmingham, qu'ils connaissent bien.

Dans d'autres villes, les actions de police communautaire se sont heurtées aux schémas traditionnels de lutte contre la criminalité des départements de police. A Oakland, les policiers désignés pour ce programme n'ont démontré qu'un faible enthousiasme pour le travail de proximité. Si quelques-uns, parmi les plus consciencieux, se sont acquittés de la tâche la plus facile à contrôler – les visites à domicile et les entretiens – ils n'ont rien fait pour assurer le suivi des informations recueillies. Leur supérieur immédiat a rabaisé leur effort au rang de travail d'assistante sociale et n'a rien fait pour que le programme conçu au sommet soit effectivement mis en œuvre sur le terrain. Frustré de voir ses efforts si peu soutenus, un policier chargé de visiter la population a été jusqu'à quitter son emploi. A Baltimore, les policiers retirés de leurs tâches habituelles pour remplacer les membres de l'équipe d'ilotage en congé n'ont manifesté aucun enthousiasme pour leur mission. L'un des médiateurs de la police a préféré dresser des contraventions plutôt que faire des entretiens ou de participer à des réunions.

## Efficacité

Les évaluations mentionnées plus haut indiquent aussi que les partisans de la police communautaire doivent apporter de meilleures réponses à la question « Est-ce que ça marche ? ». Comme on l'a déjà dit, la réponse est nuancée. Jusqu'à présent, l'enseignement le plus solide des évaluations est que la police communautaire améliore l'enracinement de l'activité policière dans la population. C'est sans aucun doute un point positif, notamment dans les quartiers noirs et hispaniques où beaucoup de ces projets ont eu lieu. Cependant, la police communautaire continue à être suspectée de n'être qu'une opération réussie de relations publiques : en effet, la démonstration que la criminalité a été réduite est rarement faite. Comme on l'a dit plus haut, les évaluations indiquent que l'enraci-

nement de l'action policière s'est amélioré dans 13 cas sur 15 alors que le nombre de victimes n'a significativement baissé que dans trois cas. Je n'ai connaissance d'aucune évaluation de police communautaire qui montre une réduction du niveau de criminalité conventionnelle. De surcroît, si davantage de projets avait mis en évidence une telle réduction, les critiques auraient pu alors suggérer l'hypothèse d'un déplacement plus que d'une véritable prévention de la criminalité, puisque, en effet, aucune des évaluations n'a prévu de mesurer cette hypothèse.

Pour être complet, il faut ajouter que la mesure précise du nombre de victimes est très difficile. Les questionnaires d'évaluation n'ont pu réserver suffisamment d'espace à ce point. Il est établi que les enquêtes sous-évaluent certaines formes de criminalité (comme la violence domestique) et que, pour d'autres (trafic de stupéfiants, vandalisme forain), leur utilité est marginale. Les taux de criminalité locale sont très dépendants du nombre de victimes multiples et répétées, un indicateur que les enquêtes mesurent mal. A cet égard, le fait que plusieurs évaluations indiquent une baisse significative du sentiment d'insécurité ou de l'étendue des problèmes de criminalité locale, pourrait être la preuve que ces interventions ont aussi une influence sur la criminalité.

### **L'impartialité de la police**

Les actions de police communautaire risquent, par ailleurs, de devenir un enjeu politique. L'évaluation du cas de Houston a montré que la façon dont les programmes étaient menés favorisait les intérêts des propriétaires immobiliers et des notables locaux. Le commissariat local s'est appuyé sur les associations bien établies localement pour enrôler les gens dans ses programmes. Ce sont elles qui choisissaient les personnes accompagnant les ilotiers ou assistant aux réunions du responsable du district. Ce sont encore elles qui ont facilité l'organisation des réunions de quartier au cours desquelles des personnalités, comme le Chef de la police, venaient parler aux habitants. Cette approche a bien fonctionné pour les membres de ces associations. En revanche, les habitants des quartiers les moins favorisés n'ont pas été informés de ces programmes et n'y ont pas participé. L'équipe d'organisation locale a tenu plusieurs petites réunions afin d'identifier les leaders locaux et démarrer le processus; pratiquement toutes eurent lieu dans les zones où les Blancs, propriétaires de leur pavillon, étaient majoritaires. Les locataires, principalement Noirs, des immeubles collectifs ont été rapidement identifiés comme étant la source des problèmes locaux et ont été la cible prioritaire des activités des policiers. Tout ceci est apparu dans le bilan que nous avons effectué : dans les deux cas, les effets positifs des programmes ont été limités aux Blancs et à ceux qui étaient propriétaires de leur maison. Les causes de ce phénomène sont subtiles mais importantes. Travaillant en toute liberté, les policiers ont, dans les deux zones, concentré leurs efforts sur les quartiers où ils étaient bien accueillis.

L'équipe d'organisation a pu tenir des réunions seulement là où on voulait bien accueillir ses membres. Ceux-ci, agissant en dehors de l'antenne de quartier, se sont aperçus que travailler par l'intermédiaire de groupes établis localement facilitait leur mission de mobilisation rapide de soutiens au sein de la communauté.

Ceci suggère qu'une action policière qui s'appuie sur la concertation est difficile là où la population est fragmentée en races, classes et modes de vie différents. Si, au lieu de rechercher des intérêts communs dans cette diversité, la police travaille principalement avec des individus de son choix, elle ne sera plus neutre. Il est aisé pour les policiers de centrer la police communautaire sur l'assistance aux personnes avec lesquelles ils ont des affinités et celles qui partagent leurs vues. Les priorités locales qu'ils signalent alors seront celles d'une partie de la communauté, et non de la communauté toute entière. Ceux qui critiquent la police communautaire craignent qu'elle favorise une connivence entre citoyens et policiers telle que le comportement de ceux-ci ne serait plus régi par leur devoir de réserve, leur professionnalisme et le strict respect de la loi. Pour agir impartialement et suivant la constitution, pour protéger les droits des minorités, la police doit parfois agir à contre-courant de l'opinion majoritaire. Ainsi que le note Stephen MASTROFSKY (1988 - 65), la police communautaire doit organiser un processus qui donne aux policiers une autonomie suffisante pour faire le bien sans accroître leur propension à faire le mal.

### **Le respect de la loi**

Faire de la police communautaire tout en respectant la loi est un enjeu majeur. La police communautaire met l'accent sur la collaboration avec les résidents des quartiers comme moyen pratique de résolution des problèmes locaux et confie cette tâche à de simples policiers. Ceux-ci jouiront d'une grande marge de liberté et les règles pour résoudre les problèmes seront toujours ambiguës. Bien souvent, ils ne seront pas contraints par des statuts juridiques et peuvent se retrouver libres d'agir selon leurs préjugés ou stéréotypes. Tout cela va à l'encontre des pratiques de police traditionnelles.

Au fil du temps, la police américaine a restreint son rôle en abandonnant progressivement nombre de ses fonctions traditionnelles de maintien de l'ordre et même de service, ceci afin de limiter les risques d'illégalité. Entre les années 1950 et les années 1970, les départements de police se sont soumis à des règles encore plus contraignantes afin d'éviter la corruption (voir ci-dessous) et d'instituer un comportement impartial décourageant la discrimination ouverte, la brutalité et la violence. Comme on l'a souligné plus haut, cela s'est souvent fait en réaction à des pressions politiques locales dans l'intention d'éviter des conflits. A de multiples égards, ce type de professionnalisme a eu des résultats très positifs. Ainsi, le recours aux armes à feu, de la part des policiers ou

contre eux, a chuté au cours des deux dernières décennies, même dans le contexte de violence de la guerre contre la drogue et compte tenu des calibres sans cesse croissant des armes en circulation dans les rues. L'adoption d'un mode d'action légaliste et neutre, l'observation stricte et bureaucratique des règlements restent une bonne méthode pour éviter les ennuis dans la plupart des départements de police.

### **L'absence de corruption**

La corruption est un problème endémique dans les départements de police. La police communautaire ne facilite en aucune façon son contrôle. Certains des problèmes organisationnels auxquels la police communautaire doit faire face résultent des dispositions qui ont été prises pour lutter contre la corruption. La façon dont cette question sera traitée n'est pas claire.

Les partisans de la police communautaire plaident pour la stabilité des affectations et des équipes de ronde. Selon eux, les policiers doivent être affectés à une zone donnée pour une longue période, ce qui leur permet de connaître les problèmes qui s'y posent, d'identifier les auteurs de trouble et de nouer des relations avec les habitants et les associations locales. Toujours selon eux, ces policiers doivent être en mesure de traiter le plus grand nombre possible des appels – urgents ou non urgents – que le département de police reçoit en provenance de leur zone d'intervention. Le problème est que les changements d'affectation sont devenus une méthode de lutte contre la corruption. Les policiers sont mutés de poste en poste afin d'éviter qu'ils n'aient le temps de se lier avec de possibles corrupteurs (notamment ceux qui violent la réglementation sur l'alcool, ceux qui tentent d'échapper aux lois sur l'environnement et aux règlements fonciers, ceux qui cherchent une protection pour leurs activités de jeux ou de proxénétisme).

Les réformateurs de la police, déterminés à contrôler la corruption et à professionnaliser complètement les départements de police ont cherché aussi à supprimer tout lien entre les policiers et les politiciens. Par exemple, quand O.W. WILSON est arrivé en 1961 à la tête du département de police de Chicago, qui était alors corrompu, il s'est rendu compte que les districts de police avaient été découpés de façon que leurs limites correspondent à celles du conseil municipal. De la sorte, chaque circonscription avait sa propre police. Ce découpage permettait aux politiciens de contrôler la promotion et l'affectation des policiers, de fixer leurs objectifs et de partager les produits des accords que la police corrompue passait avec toutes sortes de trafiquants. WILSON entreprit immédiatement la refonte des districts de police de manière à ce qu'ils englobent plusieurs circonscriptions électorales. Ainsi, des politiciens rivaux devaient partager un même district de police. La direction des activités opérationnelles fut centralisée afin de restaurer un contrôle sur le com-

portement des policiers. La police devint progressivement plus autonome pour le recrutement et la promotion de son personnel.

Aujourd'hui, les agents de police communautaire sont à la recherche d'attaches locales. Pour eux, être politique – c'est-à-dire chercher à représenter les intérêts de la communauté – est devenu une qualité. Les policiers sont encouragés à repérer des leaders locaux, à s'allier aux porte-parole de la communauté, à représenter les intérêts locaux. Dans les sociétés démocratiques, c'est ce que les politiciens font aussi. Justifier que les « représentants du peuple » soient tenus à l'écart du processus de décision et de définition des priorités devient alors difficile. Lorsqu'on a gagné une élection, on peut à juste titre prétendre avoir le droit d'exprimer les intérêts de la communauté là où se définissent les politiques publiques. Car c'est ainsi que les choix entre des intérêts concurrents sont légitimés par les Américains.

## Conclusion

Ceux qui critiquent la police communautaire ont vite fait de prétendre qu'elle se résumait en réalité à de la rhétorique. Il est sans doute exact que la police communautaire comporte une part de rhétorique puisque – ainsi que je l'ai expliqué au départ – il s'agit d'une stratégie organisationnelle destinée à redéfinir les buts de l'action policière et à offrir une nouvelle vision des objectifs des départements de police. La rhétorique est utilisée car elle est un des instruments du *leadership*. La police communautaire fait aussi appel à la rhétorique parce que les départements de police ne fonctionnent pas dans le vide. Ils dépendent des communautés qu'ils servent pour leur financement. A la différence des organisations privées, ils doivent avoir le soutien des élus et de la population quelles que soient leurs orientations. La rhétorique de la police communautaire informe la population des objectifs pour lesquels on lui demande de payer.

Maintenant, la police communautaire est-elle plus que de la rhétorique ? J'ai montré plus haut que la police communautaire se développe de façon heurtée. Les exemples d'expérimentations qui ont échoué et de grandes villes où le concept même s'est dissous sont nombreux. D'un autre côté, de nombreuses évaluations ont démontré qu'il existe une population, qui désire qu'on s'intéresse à elle, qui a beaucoup à dire à la police et qui est heureuse d'en avoir la possibilité. Quand les gens voient davantage de policiers marcher dans les rues ou travailler en dehors des commissariats, ils ont moins peur; là où les policiers ont développé une coopération étroite avec les associations locales et favorisé l'aide mutuelle, on a assisté à un déclin du désordre social et des dégradations matérielles.



*Références bibliographiques*

- BAYLEY (David H.), SKOLNICK (Jérôme), *The New Blue Line*, New York, The Free Press, 1986.
- BENNETT (Trevor), *Contact Patrols in Birmingham and London : An Evaluation of a Fear Reducing Strategy*, Cambridge, Institute of Criminology, 1989.
- BOYDSTUN (John E.), SHERRY (Michael E.), *San Diego Community Profile : Final Report*, Washington DC, The Police Foundation, 1975.
- CLARREN (Sumner), SCHWARTZ (Alfred), « Measuring a Program's Impact : A Cautionary Note », in SKOGAN (Wesley G.) (ed.), *Sample Surveys of the Victims of Crime*, Cambridge, MA Ballinger, 1976, p. 121-134.
- CORDER (Gary W.), « Fear of Crime and the Police : An Evaluation of a Fear-Reduction Strategy », *Journal of Police Science and Administration*, n° 14, 1986, p. 223-233.
- POWLER (Floyd J.), MANGIONE (Thomas), « A Three-Pronged Effort to Reduce Crime and Fear of Crime : The Hartford Experiment », In ROSENBAUM (Dennis) (ed.), *Community Crime Prevention*, Newbury Park, CA Sage, 1986, p. 87-108.
- GOLDSTEIN (Herman), « Improving Policing : a Problem-Oriented Approach », *Crime and Delinquency*, 25, 1979, p. 236-258.
- GOLDSTEIN (Herman), *Problem-Oriented Policing*, New York, Mc Graw-Hill, 1990.
- MASTROFSKY (Stephen D.), « Community Policing as Reform : A Cautionary Tale », in GREENE (Jack R.) and MASTROFSKY (Stephen D.) (eds.), *Community Policing : Rhetoric or Reality ?*, New York, Praeger, 1988.
- MOORE (Mark H.), « Problem Solving and Community Policing », in TONRY Michael and MORRIS (Norval) (eds.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 99-158.
- NARDULLI (Peter F.), « The Delivery of Police Services : An Experiment in Team Policing », *Law and Policy Quarterly*, 2, 1980, p. 420-444.
- PATE (Antony M.), « Experimenting with Foot Patrol : The Newark Experience », in ROSENBAUM (Dennis) (ed.), *Community Crime Prevention*, Newbury Park, CA Sage, 1986, p. 137-156.
- PATE (Antony M.), MC PHERSON (Marlys), SILLOWAY (Glenn), *The Minneapolis Community Organizing Experiment*, Washington DC, Police Foundation, 1987.
- PATE (Antony M.), SAMPSON (O. Annan), *The Baltimore Community Policing Experiment : Technical Report*, Washington DC, The Police Foundation, 1989.
- REISS (Albert J. Jr.), *The Public and the Police*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- SCHWARTZ (Alfred), CLARREN (Sumner), *The Cincinnati Team Policing Experiment : A Summary Report*, Washington DC, The Urban Institute, 1977.
- SHERMAN (Lawrence W.), « Attacking Crime : Policing and Crime Control », in TONRY (Michael) and MORRIS (Norval) (eds.), *Modern Policing*, Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 159-230.
- SKOGAN (Wesley G.), *Disorder and Decline : Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, New York, The Free Press, 1990.
- SPELMAN (William), ECK (John E.), « Problem-Oriented Policing », *NIJ Research in Brief*, Washington DC, National Institute of Justice, US Department of Justice, 1987.

TROJANOWICZ (Robert C.), « An Evaluation of a Neighborhood Foot Patrol Program », *Journal of Police Science and Administration*, n° 11, p. 410-419, 1983.

TROJANOWICZ (Robert C.), « Evaluating a Neighborhood Foot Patrol Program », in ROSENBAUM (Dennis) (ed.), *Community Crime Prevention*, Newbury Park, CA Sage, 1986, p. 157-178.

UCHIDA (Craig), FORST (Brian), SAMPSON (Annan), *Modern Policing and the Control of Illegal Drugs : Testing New Strategies in Two American Cities*, Washington DC, The Police Foundation (Final Technical Report), 1990.

UCHIDA (Craig), FORST (Brian), SAMPSON (Annan), *Modern Policing and the Control of Illegal Drugs : Testing New Strategies in Two American Cities*, Washington DC, National Institute of Justice; US Department of Justice (Summary Report), 1992.

WILSON (James Q.), KELLING (George), « Broken Windows », *The Atlantic Monthly*, March, p. 29-38, 1982.

WYCOFF (Mary Ann), « The Benefits of Community Policing : Evidence and Conjecture », In GREENE (Jack R.) and MASTROFSKY (Stephen D.) (eds.), *Community Policing : Rhetoric or Reality ?*, New York, Praeger, 1988, p. 103-120.

WYCOFF (Mary Ann), SKOGAN (Wesley G.), « Storefront Police Offices : The Houston Field Test », in ROSENBAUM (Dennis) (ed.), *Community Crime Prevention*, Newbury Park, CA Sage, 1986, p. 179-201.



# **La coopération des polices en Europe face aux menaces et enjeux de sécurité**



# Action de police internationale en Europe : état des lieux et perspectives

Cyrille Fijnaut

Professeur de criminologie et de droit pénal  
Université catholique de Louvain  
(Belgique)

*La coopération policière en Europe est ancienne. Remontant au XVIII<sup>e</sup> siècle, elle a été marquée par les conflits qu'a connus le continent européen et plus récemment par la suprématie américaine en Occident. Une évaluation de la situation actuelle d'un point de vue démocratique, juridique et opérationnel met en évidence la relation intime entre l'action policière et le politique.*

La question à laquelle j'ai à répondre au cours de la présente session a deux volets. D'une part, faire un état des lieux de la coopération policière en Europe et, d'autre part, en tracer les perspectives dans une Europe qui vit des temps troublés.

Je ne présenterai pas une vue générale des dispositifs formels et informels existant dans le domaine de la coopération en Europe, et particulièrement en Europe de l'Ouest. Nombre de descriptions très complètes de ce qui est en cours existent déjà, dont certaines s'efforcent de proposer un cadre analytique général <sup>(1)</sup>. Je ne vais pas non plus énumérer toutes les institutions qui ont été créées, les pratiques de fait et les nouvelles initiatives afin de me ménager l'occasion de me lamenter sur le chaos créatif qui domine le paysage de l'action internationale de la police en Europe (de l'Ouest). La coopération policière internationale dans cette partie du monde est en effet une affaire très compliquée. Mais comment peut-il en être autrement ? Les forces de police en Europe ont, non seulement, à faire face à une grande variété de problèmes importants pour le maintien de l'ordre public et l'application de la loi, mais encore, ont à adapter leur coopération, par delà les frontières, à des structures administratives, judiciaires et légales divergentes selon les pays concernés, et à l'intégrer dans des structures et relations politiques internationales qui changent rapidement. Au lieu de se récrier contre

l'inaptitude à comprendre ce qui se passe, on devrait essayer plutôt d'avoir prise sur la réalité.

La première partie de mon exposé constitue l'arrière-plan de mon évaluation de la situation présente autant que ma vision de l'avenir. Elle est composée de quelques notions générales historiques au sujet de l'activité policière internationale en Europe, en termes de coopération, d'harmonisation et d'intégration. Dans la seconde partie, j'évaluerai la situation telle qu'elle se présente actuellement, particulièrement en Europe de l'Ouest selon une triple perspective : démocratique, juridique et opérationnelle. La troisième partie se rapporte à l'avenir de l'action policière à l'échelle de l'Europe. J'essaie de montrer, dans cette partie, dans quelle mesure seulement des formes minimales de coopération peuvent être organisées entre certains pays, et dans quelle mesure, entre d'autres pays, des dispositifs optimaux d'intégration policière pourraient peut-être être développés. Il va sans dire que les termes « minimal » et « optimal », dans ce contexte, se rapportent tant aux points de vue de ma description de l'histoire de l'action policière internationale en Europe qu'à mon évaluation de sa présente situation en Europe de l'Ouest.

## **Quelques considérations historiques sur l'action policière internationale en Europe**

Si on veut analyser l'histoire de la police en Europe, en vue d'une meilleure compréhension des relations actuellement existantes entre les pays concernés en matière d'action policière, on peut faire – comme cela a déjà été signalé – une distinction entre la coopération des forces de police entre elles, l'harmonisation de leurs structures organisationnelles, de leurs méthodes opérationnelles, de leur équipement technique et de leurs pouvoirs légaux d'une part, et, d'autre part, leur intégration en un seul et même système transnational.

### **L'évolution de la coopération policière internationale**

Pour ce qui est de la coopération policière internationale, il est bien connu que, jusqu'à la Première guerre mondiale, une telle coopération avait été essentiellement mise sur pied pour combattre des opposants politiques radicaux, en tout cas violents. On peut se rappeler le *Polizeiverein* allemand, l'action de l'*Okranha* russe en Europe de l'Ouest et la Conférence européenne anti-anarchiste de Rome en 1898. Il va presque sans dire que cette coopération était organisée de façon très informelle et très secrète : peur de la perte de souveraineté, incompatibilité avec les idéologies libérales, réminiscence du « système d'espionnage » napoléonien, etc. Bref, c'était un domaine hautement sensible <sup>(2)</sup>.

Les discussions du *Premier Congrès de police judiciaire internationale* à Monaco en 1914 montrent que cet état de choses constituait un réel

obstacle pour organiser une coopération policière internationale sur une échelle plus large et d'une façon officiellement formalisée<sup>(3)</sup>. Je dirais même que la fondation d'Interpol en 1923 a été rendue possible par l'instabilité politique, en Europe centrale et en Europe de l'Ouest, découlant de la Première guerre mondiale et de la Révolution russe : cette situation instable et son impact sur le crime professionnel et international était nécessaire pour vaincre la réticence à laisser plus de place à une coopération policière plus officielle et moins politique. Mais, même dans ce cas, les États concernés voulaient seulement promouvoir leurs intérêts communs de telle façon que leur souveraineté soit préservée : Interpol a été créée comme une association internationale, plus au moins privée, de chefs de la police. Bien que depuis la Seconde guerre mondiale, Interpol soit devenue, de plus en plus, une institution internationale publique *sui generis*, son organisation garde encore nombre de ses caractéristiques d'origine, en particulier qu'elle n'est pas fondée sur un traité international, n'est pas insérée dans une structure politique globale, ou au moins internationale comme les Nations Unies ou le Conseil de l'Europe, et qu'elle n'a même pas de structure représentative émanant des États concernés, pour diriger l'administration et les opérations d'Interpol<sup>(4)</sup>.

C'est exactement sur ce dernier point qu'une réelle avancée s'est produite en 1975, au moins pour les États membres de la Communauté européenne; cette année-là ils ont institué le mécanisme consultatif appelé TREVI, pour rationaliser la lutte contre le terrorisme et les autres formes de violence politique radicale. La structure interne, hiérarchique de TREVI – une Troïka de ministres de l'Intérieur et de la Justice, un comité de Hauts fonctionnaires et 3 (4) groupes de travail – indique clairement son réel caractère intergouvernemental, et par là, sa principale différence institutionnelle avec Interpol. Néanmoins, TREVI est aussi une institution très portée sur le secret, à certains égards plus encore qu'Interpol<sup>(5)</sup>.

## **La mise en place de systèmes transnationaux de police**

La coopération policière est un concept trop étroit pour couvrir les développements de fait et les débats en cours en matière d'action européenne de police. On doit aussi prendre en compte l'intégration des forces de police en Europe à un niveau transnational, autrement dit : l'établissement de vrais systèmes européens de police.

Il n'est pas dans mon intention de décrire en quelques mots cette très intéressante histoire. Je souhaite, cependant, attirer votre attention avant tout sur le fait que déjà, durant le XVIII<sup>e</sup> siècle, une européanisation de la police a eu lieu, en ceci que la police française, particulièrement la police de Paris et la gendarmerie, ont servi de modèle pour la réorganisation de la police urbaine et de la police rurale, par exemple en Autriche, en Allemagne et en Belgique. Il va sans dire que ce processus



fut grandement accentué dans la mouvance de la Révolution française et du régime napoléonien. Dans la plupart des pays qui avaient été occupés, conquis et successivement réunis dans la Nation française puis l'Empire français, non seulement la structure, plus ou moins décentralisée, de la police civile avec ses commissaires de police et ses gardes ruraux, mais encore la structure centralisée de la police militaire (la gendarmerie nationale) furent introduites. On pourrait dire, sans exagération aucune, qu'au moment où Napoléon était au faite de sa puissance politique, il contrôlait directement et indirectement, de Paris, un vrai système européen de police <sup>(6)</sup>.

A plus forte raison, on peut dire la même chose de l'époque de la Seconde guerre mondiale. Au cours de l'Occupation nazie de l'Europe, pour la seconde fois dans l'Histoire, un système de police européen, a été plus ou moins institué : l'appareil de police SS, dirigé de Berlin depuis le *Reichssicherheitshauptamt* (Bureau central de la sécurité du Reich). Ce système ne fut pas seulement plus européen que le système napoléonien quant au territoire, il le fut aussi d'un point de vue fonctionnel et organisationnel : alors que FOUCHÉ, strictement parlant, n'était pas le chef de la gendarmerie et ne contrôlait la police civile qu'indirectement et partiellement, HIMMLER, chef des SS, et également du *Reichssicherheitshauptamt*, avait directement et totalement à sa disposition à la fois les forces de police militaires et les forces de police civiles, ainsi que les services de renseignement, tout au moins en Allemagne et dans les territoires *gleichgeschaltet* (assimilés), comme, par exemple, l'Autriche et les Pays-Bas. Dans les autres parties du Reich, comme par exemple, la Belgique et la France, son contrôle sur les forces de police a pris plutôt une forme indirecte <sup>(7)</sup>. Mis à part quelques différences mineures, la même situation existait dès le début en Union Soviétique : le père fondateur de la *Cheka*, DZERJINSKI, avait créé déjà aux alentours de 1920 un système transnational de police dont les structures égalaient celles de l'appareil policier SS mises en place à partir de 1933 <sup>(8)</sup>.

Quoi qu'il en soit, il est important d'attirer l'attention sur ces trois exemples historiques bien connus car ils montrent les (horribles) conditions politiques dans lesquelles l'installation de réels systèmes européens de police a pris place. Ils démontrent, de cette manière, que ce serait une tâche bien malaisée que de vouloir intégrer les différents systèmes nationaux de police en un seul système européen lors d'une période plus démocratique. De plus, on ne doit pas perdre de vue le fait que le souvenir du système de police napoléonien sous FOUCHÉ a son pendant au XX<sup>e</sup> siècle. L'organisation et l'action de l'appareil SS de police ont engendré, au moins dans certains États membres de la Communauté européenne, une très grande défiance – la plupart du temps non exprimée et parfois très injustifiée, pour ne pas dire mesquine – à l'endroit des conceptions allemandes et des propositions allemandes en matière d'action policière internationale <sup>(9)</sup>. De même, on peut s'attendre à ce

que tout effort des autorités de police russes pour susciter de nouvelles formes de coopération internationales étroites entre la Russie et ses ex-satellites, se heurte à une énorme résistance dans la plupart des actuels pays voisins.

### **L'harmonisation de l'action policière nationale**

En troisième lieu, il est très important de signaler les effets qu'ont entraînés la création de systèmes transnationaux de police et le développement d'une coopération internationale entre polices sur l'action policière dans les différents États de l'Europe.

Tout d'abord, il faut à nouveau souligner que pendant – et parfois après – le régime napoléonien, le système français (pré-)révolutionnaire de police avait été introduit ou renforcé – là où il avait déjà été mis en place – partout en Europe de l'Ouest et, à un moindre degré, en Europe Centrale et en Europe de l'Est. Cela signifie que, d'un point de vue historique, la structure de base générale de beaucoup de systèmes de police est, ou du moins a été pendant une longue période, plus ou moins la même : d'une part, un réseau de services décentralisés de police civile et d'autre part, une force de police centralisée, plus au moins militaire, une gendarmerie. Il est clair qu'au fil des ans, ce schéma de base a été modifié et adapté, particulièrement en temps de guerre, de révolution et de conflits sociaux graves. Par exemple, dans beaucoup de pays, les forces de police locales ont été peu à peu unifiées pour former des forces de police nationale, fédérale ou d'État; en outre, dans certains pays, des services de police judiciaire spéciaux, mais réguliers, ont été institués. L'Occupation allemande a joué un rôle significatif dans ce processus de nationalisation. Dans une certaine mesure, HIMMLER a achevé la tâche que FOUCHÉ avait entreprise. En ce sens, il n'est pas étonnant que, malgré beaucoup de différences, dans de nombreux pays européens, le système de police soit encore caractérisé par un dualisme de base : forces civiles et forces militaires de police <sup>(10)</sup>.

En second lieu, on doit réaliser que le développement de la coopération internationale de la police a énormément favorisé – sur la base de l'harmonie structurelle que je viens d'évoquer – l'harmonie technique et opérationnelle entre les forces nationales de police en Europe. La Conférence secrète de Rome de 1898 tenue contre l'anarchie violente, par exemple, a eu un impact durable sur l'harmonisation internationale des enquêtes criminelles sur ce continent. D'une part, un accord fut conclu pour monter des unités centrales qui auraient à combattre l'anarchisme dans tous les pays concernés et pour encourager un échange direct et mensuel de renseignements entre ces unités; d'autre part, la conférence a abouti à des accords sur l'introduction d'un nouveau système d'identification, le Bertillonage, poussant ainsi l'organisation interne, l'équipement et les méthodes de travail des forces nationales de police en Europe à s'internationaliser jusqu'à un certain point <sup>(11)</sup>. Il est

patent que la fondation d'Interpol en 1923 a grandement amplifié cette forme d'harmonisation technique et opérationnelle. Non seulement parce que dans ce cadre institutionnel quantité d'accords furent conclus concernant les structures opérationnelles, les méthodes de travail et l'équipement technique; mais encore, parce que cette nouvelle institution a considérablement accéléré l'échange d'idées et d'exemples dans ces domaines dans toute l'Europe. Il suffit de lire le rapport que son secrétaire général O. DRESSLER, a publié en 1942 : *Die Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission und Ihr Werk* (La Commission internationale de police criminelle et son œuvre) pour être convaincu de l'impact harmonisateur qu'Interpol a eu sur l'action policière (judiciaire) en Europe avant la Seconde guerre mondiale <sup>(12)</sup>. En outre, on ne doit pas perdre de vue le fait qu'au moins depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, une littérature professionnelle policière s'est développée en Europe. Je pourrais citer des auteurs tels que H. GROSZ, F. LOUWAGE et R. HEINDL ainsi que les publications de grande notoriété qui ont joué un rôle important à cet égard : la revue britannique *Police Journal* et les revues allemandes *Die Polizei* et *Kriminalistik*.

Je voudrais enfin observer que, même dans le domaine des pouvoirs de police, on ne doit pas seulement prêter attention aux différences nationales existant dans les lois sur la police et les codes de procédure criminelle ou à leur formulation différente sous des régimes politiques successifs. Il est également important – ayant en vue l'avenir de l'action policière en Europe – de garder en mémoire d'une part que les façons dont ces pouvoirs sont définis partagent encore souvent les valeurs et les principes qui ont été formulés durant le siècle des Lumières et la Révolution française et d'autre part, que leur application se fait souvent dans un cadre institutionnel qui porte encore les marques du code napoléonien de procédure criminelle. On doit également prêter attention à l'intérieur de ce cadre, aux effets harmonisants que l'« *Internationale Kriminalistische Vereinigung* » (L'Association criminalistique internationale) et d'autres associations et institutions européennes similaires, ont eu plus tard, à peu près vers le tournant du siècle, sur la formulation et l'utilisation des pouvoirs de police en Europe.

### **L'américanisation de l'action policière en Europe**

L'interaction dynamique entre la police en Europe et la police en Amérique du Nord, spécialement aux États-Unis, est un sujet qui mérite plus d'attention qu'il n'en a reçu jusqu'à maintenant. Cependant, étudier l'influence européenne que les forces de police, particulièrement celles des grandes villes aux États-Unis, ont subie jusqu'à la Seconde guerre mondiale et les relations actives entre forces de police américaines et européennes ainsi qu'entre policiers durant cette époque, dépasserait largement les limites de cette conférence. La seule question que je voudrais discuter se rapporte au fait que la Seconde guerre mondiale et la

Guerre froide ont non seulement définitivement séparé la police en Europe en deux camps adverses, et en ce sens mis fin, à beaucoup d'égards, à la coopération et à l'harmonisation entre forces de police à l'échelle européenne; mais encore, qu'elles ont constitué les points de départ pour une coopération et une harmonisation policières, transatlantique et nord-atlantique, en particulier entre les forces de police américaines (fédérales) et les forces de police tant nationale qu'urbaine en Europe de l'Ouest <sup>(13)</sup>.

Il est surtout important de noter que, depuis les années 60, les États-Unis ont dépêché leurs policiers dans le monde entier. Actuellement, on estime que près de 250 membres de la DEA (Administration pour l'application des lois anti-drogue) sont stationnés dans près de 40 pays; et près de 30 membres du FBI dans environ 10 pays. De plus, il y a un nombre inconnu d'enquêteurs dans les forces armées à l'étranger qui participent à des enquêtes criminelles civiles.

La présence de ces « flics » transnationaux en Europe de l'Ouest ne doit pas être étudiée seulement au travers de ses conséquences pour la coopération et l'harmonisation policière nord-atlantique <sup>(14)</sup>. Une question préliminaire se pose en fait : quelle est la raison, le fondement de cette surprenante invasion ? La réponse à cette question est simple : les gouvernements américains successifs, depuis le gouvernement NIXON, s'efforcent d'impliquer les gouvernements européens dans une guerre planétaire contre le crime (organisé) international, en particulier le trafic de drogue. Cela signifie que l'américanisation de l'activité policière européenne, en termes de coopération et d'harmonisation, est radicalement fondée sur une américanisation de la politique européenne de la police, pour autant qu'une telle politique existe. Aider à faire de la guerre contre les trafiquants de drogue une priorité de la police a toujours été la tâche la plus fondamentale des policiers américains sur le sol européen. Observant ce qui se passe en matière d'action policière proactive dans cette partie du monde, on ne peut que reconnaître qu'ils ont fourni une contribution importante pour atteindre cet objectif politique. Combien d'enquêteurs européens ne prennent pas part actuellement à cette guerre ? Des milliers et des milliers !

Leur participation implique – cela va sans dire – la coopération avec les représentants des forces de police américaines, avant tout la DEA et le FBI. Cette coopération concerne surtout l'aide mutuelle pour la détection du crime et l'arrestation des suspects. En ce sens, elle couvre toute une série d'activités. Pour ne donner que quelques exemples, on peut, en premier lieu, faire mention de l'usage que les policiers européens peuvent faire des informations dont les forces américaines disposent déjà, ainsi que de leurs systèmes de communication mondiaux. En deuxième lieu, les Américains ont aidé leurs partenaires européens en leur fournissant argent et personnel pour les opérations camouflées. Une troisième forme d'aide est constituée par la formation de policiers européens, dans

leur pays d'origine ou aux États-Unis, pour une lutte active contre la drogue.

La coopération croissante entre la police américaine et la police européenne a été de pair avec l'harmonisation des méthodes proactives de police. La méthodologie policière européenne s'est inspirée de celle des Américains. Cette adaptation a trait avant tout aux différentes formes d'action secrète qui sont actuellement largement utilisées : infiltration de courte durée, « *buy and bust* ». Cela ne veut pas dire que « tout » a été imité. Par exemple, l'infiltration à long terme et le « *sell and bust* » ne sont pas (encore ?) acceptés dans la plupart des pays européens.

Quoi qu'il en soit, cette harmonisation partielle des méthodes a comporté une réorganisation de services de police dans quelques pays. Autour de 1970 par exemple, le gouvernement belge a pris la décision d'instituer l'Administration de l'information criminelle (BCI). Cette décision était fondée sur les vues américaines concernant la lutte contre le crime organisé. Cette lutte nécessitait, pour ainsi dire, la création d'une unité spéciale de renseignement, composée de policiers expérimentés, mais sans aucune compétence judiciaire. Le résultat de cette expérience « américaine » fut d'ailleurs un désastre. Vers 1980, il s'avéra que la plupart des détectives concernés étaient criminels, corrompus, etc. Il y a de cela quelques années le BCI fut discrètement supprimé <sup>(15)</sup>.

Enfin, il faut prêter attention au fait que le gouvernement américain est très vivement intéressé par l'eupéanisation de la coopération policière. Ceci peut être déduit non seulement de sa participation active à Interpol, mais encore des relations qu'il entretient avec TREVI. Peut-être peut-on prédire jusqu'à quel degré progressera l'unification politique de l'Europe, mais en tout cas les Américains pousseront également à l'intégration de la police en Europe (de l'Ouest) par exemple en « vendant » leur modèle d'organisation policière fédérale.

## Une évaluation de la situation présente en Europe de l'Ouest

Comme je l'ai déjà précédemment indiqué dans l'introduction, mon évaluation de la situation actuelle repose sur une triple perspective : démocratique, juridique et opérationnelle. Cette évaluation se borne à la situation en Europe de l'Ouest. Ce parti pris est essentiellement fondé sur l'idée que c'est dans cette partie de l'Europe que la coopération policière a fait le plus de progrès. Un examen critique de ce progrès constitue une base appropriée pour formuler des attentes réalistes pour le développement de la coopération dans toute l'Europe.

Même en ce qui concerne la situation en Europe de l'Ouest, je limiterai mon appréciation aux développements les plus remarquables dans – et

entre certains des États membres de – la Communauté européenne : les dispositions de la Convention de Schengen de 1990, la fondation d'Europol par le Traité sur l'Union politique et l'intervention croissante de la Commission européenne dans le domaine de la police. De mon point de vue, ce sont les plus importantes pierres de touche pour une évaluation de la situation présente. Leur choix n'implique nullement une quelconque dépréciation de ce qui est en cours à des niveaux géographiques plus réduits, ou dans les domaines très spécialisés de l'action policière internationale.

### Point de vue démocratique

Il n'est pas aisé de définir ce que « démocratie » signifie dans le domaine de l'action policière internationale. S'écartant d'une formule qui privilégie le contrôle parlementaire plutôt que les décisions et politiques (inter) gouvernementales, il est clair que le qualificatif de démocratique convient très peu tant à Interpol qu'à TREVI lorsqu'on prend en compte les caractéristiques de leur organisation. D'autre part, on doit reconnaître que beaucoup de parlements nationaux d'Europe occidentale n'avaient, la plupart du temps, ni la volonté, ni la capacité de contrôler l'engagement de leur gouvernement et le rôle des forces de police dans ces mécanismes de coopération.

Dans certains pays, cette situation a plus ou moins changé à partir du moment où l'importance de la Convention de Schengen en matière de politique d'immigration, de politique de la police et de politique des stupéfiants est devenue manifeste. Par exemple, le parlement néerlandais a reproché, en 1988-1989, au gouvernement d'avoir secrètement négocié avec les gouvernements de quatre autres États-Schengen et a exigé d'être régulièrement consulté sur les détails du Traité à venir. Le parlement belge, en revanche, n'a pas montré un intérêt réel et constant pour les Traités de Schengen et leurs questions connexes. Bien que le Royaume-Uni ne fût pas (et n'est pas !) partie prenante à Schengen, le parlement de Londres a accordé une grande attention à la coopération policière internationale en Europe de l'Ouest <sup>(16)</sup>.

Ce qui est plus important dans ce contexte, cependant, c'est que maintenant tous les parlements des États membres de la Communauté européenne ont, pour la première fois dans l'histoire, débouché sur une position où ils ont à se prononcer formellement sur les dispositions organisant la coopération policière internationale : ils jouent un rôle capital dans la ratification du Traité de Maastricht et, au moins pour la majorité d'entre eux, dans la ratification de la Convention de Schengen. En termes de démocratie, cela signifie un énorme progrès, d'autant plus que le Conseil de l'Europe estime qu'un traité spécifique doit être conclu pour Europol <sup>(17)</sup>. A l'avenir, si les Traités sont ratifiés par toutes les parties prenantes, les parlements nationaux n'ont en tout cas plus aucune excuse formelle pour s'abstenir de contrôler l'action de « leurs »

forces de police à l'étranger. Les parlements qui le souhaitent disposeront des pouvoirs nécessaires pour demander des comptes à leur gouvernement. Ils auront ainsi la latitude de combler ce qu'il est convenu d'appeler le « déficit démocratique » dans la Communauté européenne.

Dans le cadre du débat institutionnel sur le renforcement de la Communauté dans la future Union politique, opposé au renforcement de son caractère intergouvernemental, le « déficit démocratique » a été invoqué pour justifier un Europol qui ne serait pas à intégrer dans les structures intergouvernementales de l'Union politique – comme cela a été envisagé dans le Traité de Maastricht – mais dans les structures même de la Communauté. Bien que j'aie personnellement des doutes sur la validité sociale de cet argument, je voudrais particulièrement souligner que cet argument est – d'un point de vue démocratique seulement – pertinent si l'Union européenne devait être construite suivant un modèle fédéral, comprenant un gouvernement fédéral, une législation fédérale, etc. En outre, on doit se souvenir qu'historiquement les États chérissent leur souveraineté en matière de police et ne voudront jamais renoncer à une parcelle de leur police au profit d'une institution à mi-chemin de la démocratie telle que le contrôle sur le Parlement européen. Ce n'est pas faire preuve d'une grande clairvoyance historique et politique que de réclamer un contrôle suprême sur Europol par le Parlement européen. L'argument selon lequel une telle prétention peut, plus ou moins, être fondée sur l'Article 235 du Traité de la Communauté économique européenne lui-même – comme il est soutenu dans le rapport sur Europol de la nouvelle Commission parlementaire des libertés publiques et des affaires intérieures – est, au demeurant, douteux.

A la lumière de ce raisonnement, il est d'autant plus intéressant de noter que, bien que la fondation d'Europol soit considérée comme une affaire intergouvernementale dans le Traité de Maastricht, le Parlement européen, en vertu des articles se rapportant à cette question, n'est pas complètement exclu du contrôle d'Europol. Non seulement le Parlement européen est habilité à poser des questions, mais encore le Conseil européen est tenu d'informer et de consulter le Parlement européen au sujet d'Europol. Sous l'angle historique et politique, cet ensemble de droits et d'obligations constitue déjà une forme impressionnante de démocratisation de l'action policière dans l'Europe de l'Ouest. Bien sûr, cette avancée montre encore des lacunes par rapport aux idéaux de la démocratie, mais une situation idéale ne peut être atteinte et maintenue que dans le cadre d'une plus grande fédéralisation de l'Union politique <sup>(18)</sup>.

En outre, une certaine attention doit être accordée au fait que, conformément au Traité de Maastricht, la Commission européenne sera partie prenante de toutes les discussions et activités concernant Europol. Cet élément, cependant, n'est pas une preuve supplémentaire du prudent encadrement démocratique d'Europol. Il peut aussi, en lui-même, considérablement faire progresser le mouvement de démocratisation de

l'action policière internationale en Europe de l'Ouest. On sait qu'il y a quelques années, la décision a été prise de renforcer, au sein de la Commission européenne, la coordination de la lutte contre la fraude par l'institution de l'UCLAF (Union communautaire de lutte anti fraude). Bien que le Parlement européen soit satisfait de l'action et des résultats de l'UCLAF, la Cour des comptes européenne estime qu'il est nécessaire de créer – peut-être à côté de l'UCLAF – une entité communautaire indépendante afin d'exercer un contrôle sur les principaux bénéficiaires des subventions de la CEE, particulièrement lorsque ces bénéficiaires produisent et échangent à l'échelle internationale. La raison en est claire : « Cette tâche est pratiquement au-dessus des moyens des autorités nationales de contrôle. Le ciblage de tels contrôles dépend de l'analyse de données fournies par plusieurs États membres, et c'est un travail qui peut être mieux accompli sur une base communautaire. Une telle entité pourrait utilement commissionner des experts nationaux – une formule qui a été adoptée par la cellule anti-fraude de la Commission ». Il semble donc que l'avenir institutionnel d'une « force de police de la Communauté » reste quelque peu incertain pour le moment. Ceci, néanmoins, n'exclut pas que la Commission européenne sera, à long terme, bien placée pour rattacher les activités d'Europol à celles de l'UCLAF (et éventuellement d'autres entités) et, en cela, pourra non seulement exercer une influence supranationale sur Europol, mais encore étendra, par cette voie supranationale, la légitimité du Parlement européen à définir les orientations politiques d'Europol <sup>(19)</sup>.

Pour finir, je voudrais poser la question de savoir si la fondation d'Europol, c'est-à-dire la communautérisation de l'action policière internationale, ne marque pas une évolution de la coopération policière internationale vers une intégration transnationale, supranationale même, des forces de police en Europe de l'Ouest ? Je répondrais plutôt par l'affirmative, même si Europol ne disposera pas véritablement de pouvoirs propres pour opérer sur le territoire des États membres. L'implication des institutions de la Communauté dans Europol d'une part, et, d'autre part, l'ensemble de ses tâches telles qu'elles sont décrites dans la Déclaration sur la police, excluent, à mon avis, une réponse négative à cette question. Surtout si l'on considère l'avenir institutionnel que l'un de ses architectes, Dr. R. RUPPRECHT, a prédit pour Europol <sup>(20)</sup>. Le point essentiel de cette observation est que la création d'Europol, pour la première fois dans l'histoire européenne de la police, permet d'atteindre une certaine supra-nationalisation de l'action policière, par une voie pacifique et relativement démocratique.

### Point de vue juridique

Concurremment avec les remarques précédentes concernant la démocratisation de l'action policière internationale en Europe de l'Ouest, on



peut affirmer que nous vivons aussi des changements importants et positifs en ce domaine d'un point de vue juridique.

Pour étayer ce jugement, on peut noter que, pour la première fois dans l'histoire, de véritables traités détaillés et multinationaux vont être conclus concernant de nombreuses formes de coopération policière internationale et même quelques modestes formes d'intégration des forces de police nationales à un niveau transnational ou supranational. La Convention de Schengen et le Traité de Maastricht constituent une avancée indéniable dans l'histoire de l'action policière internationale en Europe de l'Ouest. L'époque où la coopération policière transfrontière est exclusivement organisée comme une opération camouflée, une entreprise mi-publique, mi-privée ou une initiative intergouvernementale secrète touche à sa fin.

Bien entendu, il faudra attendre le contenu du traité Europol pour être à même de formuler des remarques à propos d'Europol selon une perspective juridique. D'ici là, on peut cependant se livrer à une évaluation de la Convention de Schengen. Un exercice qui invariablement conduit à la conclusion que la Convention de Schengen contient de nombreux progrès <sup>(21)</sup>.

En premier lieu, parce que dans aucun des traités (comme par exemple le Traité du Bénélux de 1962, relatif à l'Extradition et à l'Assistance juridique dans les Affaires criminelles et des accords existants comme par exemple l'Accord de Paris de 1977 relatif à la coopération entre les forces de police françaises et allemandes dans leurs zones frontalières communes), on ne trouve de clauses équivalentes au sujet des questions sensibles comme le droit de poursuite transfrontières ou le droit de surveillance transfrontières. Non seulement de nombreuses conditions substantielles doivent être réunies avant que de telles actions puissent avoir lieu, mais encore le contrôle central de leur déroulement et de leurs résultats est considérablement plus strict que, par exemple, dans le Traité du Bénélux. L'objection que « Schengen » renforce néanmoins l'autonomie de la police, en faisant une distinction entre coopération policière et assistance juridique mutuelle, n'est pas convaincante. Comme cela peut être déduit du Rapport explicatif à la Convention européenne sur l'assistance mutuelle de 1959-1962, les concepteurs de cette Convention considéraient la coopération policière comme un sujet complètement différent. Comme il est dit dans ce Rapport : « En premier lieu, le comité a débattu pour savoir si une disposition devait être rédigée pour autoriser l'échange d'éléments particuliers d'information concernant une affaire criminelle, directement entre « autorités de police agissant en qualités d'auxiliaires des autorités judiciaires ». La majorité des experts n'a pas été favorable à une telle disposition. Ils ont estimé qu'il était préférable de ne pas contraindre les pratiques existantes de la police dans un moule rigide, outre le fait que le statut de l'organisation internationale de la police criminelle (Interpol) réglemen-

fait déjà l'assistance mutuelle entre autorités de police. Sans aucun doute, lesdits experts considéreraient la Convention de Schengen comme un moule très rigide <sup>(22)</sup>.

En second lieu, on ne peut pas ignorer que la Convention de Schengen comporte non seulement un système de protection des données personnelles très complexe, par rapport à l'échange international d'informations entre forces de police; mais aussi un système qui correspond parfaitement aux standards de la Convention européenne régissant la protection des individus relativement au traitement automatique des données personnelles de 1982 ainsi qu'à ceux de la Recommandation annexe n° R(987)15 du Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe, « réglementant l'usage des données personnelles dans le secteur de la police ». En outre, la Convention de Schengen ne peut seulement entrer en vigueur que si les parties contractantes disposent d'une législation nationale en accord avec les mêmes exigences ! Toute comparaison entre la Convention de Schengen et les traités et accords déjà existants dans ce domaine ne peut que conduire à la conclusion que cette Convention est vraiment un grand pas en avant <sup>(23)</sup>.

Nonobstant le fait que, juridiquement parlant, la Convention de Schengen présente une rupture, positive et réelle, avec le passé, de nombreux auteurs ont fait des commentaires critiques et justifiés sur l'absence de dispositions concernant la protection juridique des citoyens (suspectés) impliqués dans des opérations transfrontières de police sur le fondement de la Convention de Schengen. En particulier, l'absence de toute disposition concernant l'assistance juridique, la collecte de preuves et le contrôle judiciaire de cette activité, enfin les recours possibles devant une Cour de justice, internationale ou supranationale, est fréquemment mentionnée à ce sujet. Cette lacune n'est, bien entendu, pas seulement un défaut de la Convention de Schengen. Plusieurs observations importantes sont à l'origine de ce « trou noir ». D'une part, on ne peut pas perdre de vue le fait que la Convention de Schengen – dans la mesure où il y est question de la coopération policière internationale – a été, en grande partie, conçue comme l'élément d'une législation internationale de police et non comme le début d'un code européen de procédure criminelle. D'autre part, les architectes de la Convention de Schengen ont aussi, en cette matière, été confrontés aux doctrines et réglementations divergentes au sein des États concernés. Ce constat les a conduit à la conclusion que tout effort pour réaliser, en un seul et même mouvement, en un seul et même traité, une coopération internationale policière plus qualifiée, ainsi qu'une harmonisation des dispositions correspondantes dans les lois sur la police et les codes nationaux de procédure criminelle, est voué à l'échec. Seule une ingénierie « pièce-par-pièce » peut aboutir au succès dans ce contexte, à moins de préférer user de méthodes non-démocratiques pour réaliser une coopération et une harmonisation internationales d'un seul coup.

Cette conclusion plutôt conciliante, – laissant prévoir que la réalisation de plus de coopération policière internationale forcera, en elle-même, les gouvernements à s'engager dans un processus d'harmonisation, – devrait ne pas faire perdre de vue le fait qu'un processus d'harmonisation est déjà en marche sur un autre plan. Depuis les années 70, en fait, la Cour européenne et la Commission européenne des Droits de l'Homme ont, d'une façon plus au moins systématique, appliqué à la police les Articles 3, 5, 6 et 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ou au moins les procédures de pré-jugement dans les procès pénaux. Leur jurisprudence délimite actuellement le cadre général de référence qui organise les opérations de police dans les États-membres. Voir par exemple les cas *MALONE contre Royaume-Uni*, et *HUVIG contre France* concernant les écoutes téléphoniques ainsi que *KOSTOWSKI contre Pays-Bas* concernant les informateurs. La conséquence involontaire de cette profonde évolution sera que pour toute une série de problèmes, l'harmonisation des dispositions juridiques ne sera pas si difficile sur le long terme, car la législation correspondante dans les divers États se conformera en tous cas aux conditions minimales qui auront été formulées par la jurisprudence de la Cour européenne et de la Commission européenne des Droits de l'Homme. Tout au moins si les parties prenantes à la Convention européenne des Droits de l'Homme restent toujours disposées à inclure les « lignes directrices » de Strasbourg dans leur législation nationale.

### Point de vue opérationnel

Beaucoup de personnes – et pas seulement dans les milieux de la police – sont hostiles à ce qui pourrait être appelé la « Communautérisation » et la « Schengennisation » de l'action policière internationale en Europe de l'Ouest. Elles craignent que de tels processus ne favorisent pas l'efficacité et le bon fonctionnement des opérations de police internationale, mais, au contraire, ne feront que les compliquer et les entraver. Il n'est pas difficile d'émettre des objections à cette façon de penser. Les principaux contre-arguments sont, à mon avis, les suivants : comparée aux arrangements bilatéraux existants sur le territoire « originel » de Schengen, la Convention de Schengen ne restreint pas le répertoire des mécanismes pratiques pour la coopération policière trans-frontières, mais, au contraire, elle l'étend; dans certains cas même considérablement, comme par exemple entre l'Allemagne et la Hollande. En outre, on ne doit pas sous-estimer que, si la Convention de Schengen est ratifiée, elle améliorera énormément les conditions dans lesquelles la coopération policière prend place : elle favorisera la mise en place du réseau d'attachés de police, elle facilitera la construction de communications trans-frontières, etc. Ainsi, la Convention de Schengen n'est pas du « bromure » pour la coopération policière internationale, mais représente un réel défi pour la police, les autorités judiciaires et administratives et les initiatives qui, par exemple, ont été prises le long de la fron-

tière belgo-néerlandaise, démontrent que cette dernière affirmation n'est pas une formule creuse <sup>(24)</sup>.

Le même raisonnement peut être appliqué à la Communauté européenne. Beaucoup de policiers et aussi de politiciens s'accrochent à Interpol et/ou à TREVI et ne sont manifestement pas conscients que leur point de vue est très conservateur, non seulement dans une perspective démocratique ou juridique, mais aussi dans une perspective opérationnelle. En effet, dès son installation, Europol élargira très vite le domaine de la coopération policière entre les États membres de la Communauté européenne bien au-delà des limites « naturelles » d'Interpol et de TREVI. On peut se reporter au programme inclus dans la Déclaration sur la police, annexé au Traité de Maastricht, pour saisir la différence. Même un Europol qui ne dispose pas des compétences et pouvoirs exécutifs déploiera ses ailes institutionnelles en direction, par exemple, de la formation de la police, de la recherche policière et de la technologie policière, dans l'intérêt des États membres. En d'autres termes, Europol accomplira « de haut en bas » ce que Schengen veut réaliser « en partant du bas » : bien plus de coopération policière opérationnelle dans un cadre bien plus intégré que les mécanismes existant ne pourraient jamais réaliser.

De plus, on doit garder présent à l'esprit qu'un processus plus dynamique de croissance de la coopération policière favorisera, pour sa part, l'harmonisation des structures internes, des méthodes opérationnelles, de l'équipement technique et même des pouvoirs légaux des forces de police dans les États membres de la Communauté européenne. L'interaction entre coopération, harmonisation et intégration, ne doit pas être sous-estimée en ce domaine.

## **Perspective européenne pour l'avenir**

J'ai présenté dans ce qui précède une image plutôt positive du développement de la Communauté européenne en matière d'action policière internationale. J'ai proposé une vision plutôt rose des choses par rapport aux critiques qui se font les champions de la démocratie et de la suprématie de la loi. La plupart d'entre eux manquent de jugement équilibré faute de perspective historique, comparative ou juridique. En tout cas, j'espère avoir démontré que les avancées effectives en Europe de l'Ouest, ont été rendues possibles par le processus graduel d'unification, politique et économique, et qu'elles s'ajustent, de façon acceptable, au processus correspondant de démocratisation et de construction constitutionnelle d'un État. Ceci me permet d'introduire quelques observations concernant l'avenir de l'action policière internationale à une échelle européenne.

La chute du Mur de Berlin a, non seulement, offert l'occasion de persévérer dans l'approche européenne de l'action internationale de police – celle même qui a conduit à l'institution d'Interpol – mais l'a rendue encore plus nécessaire et cela pour plusieurs raisons : l'internationalisation en cours du crime (organisé et professionnel); les vastes et difficiles problèmes dans le domaine de l'immigration; la maîtrise des désordres publics violents. D'un point de vue ouest-européen, cependant, le « reste » de l'Europe présente un paysage économique, politique et militaire très différencié : il offre à voir l'image plutôt pacifique des États Baltes, autant que le Guernica de la Yougoslavie. Si l'on considère les conditions générales qui ont tellement favorisé l'action policière au niveau de la Communauté européenne, il est évident qu'il est impossible, et dans certains cas même non souhaitable, d'essayer d'étendre à toute l'Europe le niveau de coopération policière qui a été atteint dans la Communauté européenne.

### **Action policière internationale au sein de l'espace économique européen**

Il faut distinguer les États appartenant à l'AELE (Association européenne de libre échange) et ceux qui n'en font pas partie. Ensemble, avec les États membres de la Communauté européenne, ils composeront à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1993 l'Espace économique européen (EEE). La Convention signée à Oporto le 2 mai 1992 ne comporte pas d'articles spécifiques concernant l'action policière internationale : seule la coopération douanière, comprenant la lutte contre le trafic de stupéfiants, est retouchée (à l'article 11 du Protocole N° 11) <sup>(25)</sup>.

Cependant, sur les bases de l'article 78, l'action policière internationale pourrait aussi être introduite dans le cadre de l'EEE. En d'autres termes : si ces parties contractantes avaient voulu le faire, les États, anciens membres de l'AELE, auraient été non seulement parties prenantes dans TREVI et Europol, mais également invités à devenir parties contractantes à la Convention de Schengen. Un tel développement serait un grand pas en avant vers beaucoup plus de coopération policière internationale dans un cadre démocratique et juridique beaucoup plus intégré.

Il est néanmoins difficile d'estimer les chances pour qu'une telle décision soit prise. Evidemment, la plupart des conditions nécessaires pour franchir le pas sont remplies : tant les conditions générales, politiques, économiques et juridiques que les conditions particulières relatives au niveau organisationnel, opérationnel et technique des systèmes de police concernés. Mais, on ne doit pas perdre de vue la possibilité que les États nordiques de l'AELE, voudront suivre l'exemple danois en ce qui concerne le Traité de Maastricht, et préféreront organiser leurs relations internationales en matière d'action policière selon leur propre vue <sup>(26)</sup>.

Dans ce dernier cas, une question très difficile se pose, notamment en ce qui concerne Europol. Est-il acceptable, dans le cadre général de l'EEE, que certains anciens États de l'AELE, par exemple l'Autriche, la Suisse et le Liechtenstein, se joignent à l'initiative Europol et que d'autres États de l'AELE, réclament le droit de ne pas coopérer avec Europol ? Précisément à cause du caractère mixte (communautaire – intergouvernemental) d'Europol, la réponse à cette question n'est pas évidente. La situation concernant la convention de Schengen, – instrument exclusivement intergouvernemental visant l'unification du marché intérieur de la Communauté européenne – est bien sûr complètement différente. Dans ce cas, les États de l'AELE sont, bien sûr, dans la même position que les États membres de la Communauté européenne : ils pourraient connaître beaucoup de pressions pour faire partie de cette Convention, mais jouissent néanmoins de la liberté de s'abstenir. C'est seulement en matière de coopération policière dans le cadre de la Communauté européenne, notamment pour endiguer le problème de la fraude dans la CEE, que la situation est claire. La coopération avec l'UCLAF et autres unités anti-fraude dans la Commission européenne, est, à mon avis tout au moins, partie intégrante de ce que l'on appelle les « acquis » communautaires.

### **Coopération policière et harmonisation avec les États non membres de l'AELE : un rôle pour le Conseil de l'Europe**

Considérant le contexte et les caractéristiques d'Europol et de « Schengen », il va sans dire qu'en ce moment les États européens n'appartenant pas à l'AELE, juridiquement parlant, ne peuvent se joindre ni à Europol, ni à Schengen. Cela signifie que pour la plupart des États européens, l'action policière internationale doit être façonnée à l'intérieur du cadre traditionnel existant d'Interpol, et/ou devra être organisée dans une nouvelle direction.

Beaucoup parmi les anciens et les nouveaux États d'Europe Centrale et d'Europe de l'Est, par exemple la Hongrie, la Pologne, la Russie, les États Baltes, sont déjà membres d'Interpol et prennent part, de ce fait, aux activités de son secrétariat européen. Ainsi, les relations historiques entre l'Europe de l'Est et l'Europe de l'Ouest, dans le domaine de l'action policière internationale, sont en voie d'être restaurées. Ce développement est, non seulement important, comme nous le savons en matière de coopération policière, mais il constitue aussi un instrument majeur pour favoriser l'harmonisation policière, au moins au niveau opérationnel.

En relation avec ce qui précède, une certaine attention doit être prêtée, dans ce cadre, aux efforts que beaucoup d'États membres de la Communauté européenne font actuellement, afin de réorganiser et d'équiper les forces de police en Europe Centrale et en Europe Orientale, par exemple en Hongrie, en Pologne et en Roumanie, sur le « modèle » proposé par l'Europe de l'Ouest. Cette évolution mérite une grande attention,

non seulement en raison des aspects coloniaux et des intérêts commerciaux qui y sont engagés; mais aussi à cause des conséquences (peut-être involontaires) que cette forme dangereuse de soutien international peut avoir comme développements politiques indésirables dans les États qui en font l'objet <sup>(27)</sup>.

A mon avis en tout cas, je préférerais que la coopération policière et l'harmonisation avec les États ne faisant pas partie de l'AELE prennent place dans un cadre politique international donné, c'est-à-dire, le Conseil de l'Europe, soutenu, le cas échéant, par la Communauté européenne. Le choix d'un tel cadre pourrait non seulement garantir beaucoup plus de coordination en ce domaine, et dans une certaine mesure, éviter que les États en question ne restent la chasse gardée d'États d'Europe de l'Ouest, de forces de police et de compagnies privées; mais encore, il forcerait ces États à adopter la Convention européenne des droits de l'Homme et la jurisprudence correspondante, en échange d'un soutien policier réel.

Cette proposition est, dans une certaine mesure, fondée sur les rapports que P. STOFFELEN a écrits ces dernières années, au nom du Comité pour les affaires juridiques et les Droits de l'Homme de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, sur le crime organisé, la coopération policière et la protection des données personnelles dans la police <sup>(28)</sup>. L'un de ses sujets favoris se réfère à l'institution d'un Centre européen d'information et de renseignement. A mon avis, étant donné les divisions constatées en Europe, un tel centre pourrait effectivement représenter une contrepartie et un reflet convenable d'Europol (en ses dimensions informationnelles) pour les États non membres de l'EEE. Mais ... le rôle du Conseil de l'Europe ne devrait pas être restreint à la création d'un tel centre. Sa fondation devrait être le point de départ d'un mouvement de réforme européen de la police qui, à l'instar d'Europol, a une portée bien plus large. Ce mouvement devrait aussi englober soutien matériel, formation et recherche.

### **Les Nations Unies et l'action policière internationale en Europe**

Il est finalement clair que, dans des pays comme (l'ex-) Yougoslavie déchirée par la guerre civile, ni la Communauté européenne, ni le Conseil de l'Europe, ni Interpol ne sont habilités à accomplir une coopération, une harmonisation ou une intégration policières dans les termes (démocratiques, juridiques et opérationnels) qui ont été utilisés dans les chapitres précédents. Toute initiative liée à la police, dans de tels pays, équivaut forcément à une intervention dans la lutte violente actuellement menée pour le pouvoir. Dans une telle situation, un soutien policier officiel ne peut être accordé que dans le cadre des Nations Unies et rattacherait intimement l'action policière internationale au maintien international de la paix. En effet, le drame yougoslave offre peut-être une bonne occasion pour faire renaître un débat d'avant-

guerre, sur la question de savoir si l'action policière, à un niveau global, doit être organisée, ou non, dans le cadre de la Société des Nations <sup>(29)</sup>.

## Remarques pour conclure

Cette contribution n'épuise évidemment pas le sujet. C'est ainsi, par exemple, que le débat sur la montée du crime organisé en Europe et l'impact (potentiel) de celui-ci sur l'action policière internationale et des décisions politiques afférentes doivent être laissés de côté. L'objet de cette intervention était simplement de prendre la mesure de la situation actuelle et de proposer un schéma pour l'avenir de l'action policière internationale en Europe. Sans en reprendre les principales conclusions, la seule remarque franche par laquelle je voudrais conclure est que l'évolution de l'action policière internationale illustre aussi, clairement, la relation intime qui lie l'action policière à la politique. Quiconque chercherait à déconnecter ces deux domaines se méprendrait immanquablement sur ce qui a eu lieu, sur ce qui est en cours et sur ce que l'avenir apportera.

### Notes bibliographiques

(1) Voir également BENYON (J.), DAVIES (P.) et WILLIS (A.), *Police Co-operation in Europe; a Preliminary Investigation*, University of Leicester, Centre for the Study of Public Order, 1990, et BENYON (J.), *Issues in European Police Co-operation*, University of Leicester, Department of Politics, 1992 (Discussion Papers in Politics : n° P92/11).

(2) FIDNAUT (C.), « The Internationalization of Criminal Investigation in Western Europe », in FIDNAUT (C.) et HERMANS (R.) (eds.), *Police Co-operation in Europe*, Lochem, BRINK (J.B. van den), 1987, p. 32-56.

(3) LARNAUDE (F.) et ROUX (J.A.) (eds.), *Premier Congrès de police judiciaire internationale*, Paris, G. Godde, 1926.

(4) ANDERSON (M.), *Policing the World; Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, 1989 et HÖLLMANN (H.), *Internationale Kriminalpolizei-Polizei des Völkerrechts*, Würzburg, 1968.

(5) Voir le rapport mentionné en note 1.

(6) FIDNAUT (C.), *Opdat de macht een toevlucht zij ? Een historische studie van het politieapparaat als een politieke instelling*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, vol. 2, 1979, p. 630-790.

(7) Voir également TUCHEL (J.) et SCHATTFROH (R.), *Zentrale des Terrors*, Berlin, Siedler Verlag, 1987.

(8) LEGGET (G.), *The Cheka; Lenin's Political Police*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

(9) Cf. RËTHER (C.F.), « Duits voorstel wekt nare herinneringen », *NRC Handelsblad*, d.d. 10-12-1991, p. 8.



- (10) FIJNAUT (C.), « Toward an European Police Policy », in Nederlandse Politie Academie - Politie Studie Centrum, *Report of the European Police Summer Course 1989*, Apeldoorn - Warnsveld, 1990, p. 27-32.
- (11) JENSEN (R.B.), « The International Anti-Anarchist Conference of 1889 and the Origins of Interpol », *Journal of Contemporary History*, vol. 16, n° 2, 1982, p. 323-347.
- (12) DRESSLER (O.), *Die Internationale Kriminalpolizeiliche Kommission und Ihr Werk*, Berlin-Wannsee, IKPK, 1942.
- (13) FIJNAUT (C.), « Europeanisation or Americanisation of the Police in Europe », in Nederlandse Politie Academie-Politie Studie Centrum, *Proceedings 2nd European Police Summer Course*, 1990, Apeldoorn-Warnsveld, 1991, p. 19-27.
- (14) NADELMANN (E.A.), *Cops across Borders : Transnational Crime and International Law Enforcement*, Harvard University, Department of Government, 1987.
- (15) FIJNAUT (C.), *De zaak François; beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen, Kluwer Rechtswetenschappen, 1983.
- (16) House of Commons, Home Affairs Committee, *Practical Police Co-operation in the European Community*, London, HMSO, 1990.
- (17) *Europa van Morgen*, d.d. 1-7-1992, Doc. 52.
- (18) FIJNAUT (C.), « Naar een « Gemeenschappelijke » regeling van de politieke samenwerking en de justitiële rechtshulp », in FIJNAUT (C.), STUYCK (J.) et WYTNCK (P.) (eds.), *Schengen : Proeftuin voor de Europese Gemeenschap ?* Antwerpen-Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen - Gouda Quint, 1992, p. 89-117, voir également le rapport de la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen sur la création d'Europol (rapporteur : L. Van OUYTRIVE).
- (19) *Official Journal*, vol. 35, n° 101, 1992, p. 6.
- (20) RUPPRECHT (R.), « Brauchen wir Europol ? Zukunftgedanken an der Schwelle zum neuen Jahr », *Die Polizei*, vol. 82, n° 12, 1991, p. 293-299, et RUPPRECHT (R.) et HILLENTHAL (M.), *Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt*, Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung, 1992.
- (21) FIJNAUT (C.) et VAN GESTEL (G.), « De politieke samenwerking in het Belgisch-Nederlandse grensgebied », in FIJNAUT (C.) (ed.), *De reguliere politiediensten in België en Nederland; hun reorganisatie en onderlinge samenwerking*, Antwerpen - Arnhem, Kluwer Rechtswetenschappen - Gouda Quint, 1992, p. 175-200.
- (22) MULLER-RAPPARD (E.) et BASSIOUNI (Ch.) (eds.), *European Interstate Co-operation in Criminal Matters; the Council of Europe's Legal Instruments*, Dordrecht, Martinus Nyhoff, 1987, p. 15.
- (23) DUMORTIER (J.), « Het Schengen Informatie Systeem en de bescherming van persoonsgegevens », in FIJNAUT (C.), STUYCK (J.) et WYTNCK (P.) (eds.), op. cit., p. 119-174.
- (24) Voir l'article mentionné en note 21.
- (25) KAMER (Tweede), *Gedkeuring van de op 2 mei 1992 te Oporto tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte*, n° 22-872, nrs 1-2, 1992-1993.
- (26) PETERSON (K.), « International Police Co-operation in Scandinavia », in Nederlandse Politie Academie-Politie Studie Centrum, *Report of the European Police Summer Course 1989*, Apeldoorn-Warnsveld, 1990, p. 21-26.
- (27) Cf. GREGORY (F.E.C.), *Unprecedented Partnerships in Crim Control, Law Enforcement Issues and Linkages between Eastern and Western Europe Since 1985*, University of

Southampton, 1992 et « Export van kennis en ervaring naar hongarije », *Algemeen Politieblad*, vol. 141, n° 19, 1992, p. 21.

(28) Council of Europe, Parliamentary Assembly, Legal Affairs Committee, *Report on International Crime* (Rapporteur M. STOFFELEN), AS/Jur (38) 14; Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Report on Police Co-operation and Protection of Personal Data in the Police Sector* (Rapporteur M. STOFFELEN), 1403-29/1/92-2-E.

(29) BOUZAT (P.), « Comment perfectionner la collaboration policière internationale ? », *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, vol. 18, n° 110-11, 1938, p. 1082-1107; WEINBERG (H.), « La police internationale », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 2, 1934, p. 3-132.



# La coopération des polices en Europe

**Jürgen Storbeck**

Directeur au Bundeskriminalamt (BKA)  
Directeur du projet Europol-Wiesbaden  
(Allemagne)

*Pour répondre à l'internationalisation de la criminalité, de nombreux cadres de coopération ont été mis en place.*

*Parmi eux, les traités de Schengen et le projet Europol qui s'appuient sur des systèmes d'informations qui s'efforcent de favoriser l'échange de renseignements malgré la diversité des législations nationales sur la protection des données informatiques.*

1993 sera un point de repère historique en Europe en matière de développement politique et économique, mais aussi en matière de coopération et d'intégration des services chargés d'appliquer la loi.

Le contrôle des frontières internes entre les États signataires de Schengen – et peut-être celui des 12 États membres de la Communauté – sera aboli. A partir de 1993, la liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux sera garantie. Cette étape est aussi importante du point de vue de l'unité politique de notre continent. Le 1<sup>er</sup> janvier 1993, nous ferons partie d'un Marché unique européen avec plus de 340 millions de personnes.

Bien que cette évolution soit primordiale pour les peuples d'Europe, elle pose néanmoins d'importants problèmes aux autorités de police de tous les pays.

Les frontières constituent des barrières physiques, mais aussi psychologiques. Leur suppression devrait encourager la criminalité.

Étant donné la situation actuelle du crime, la mobilité des criminels ainsi que l'augmentation du nombre des crimes commis (surtout par des organisations internationales), l'efficacité de la coopération internationale en matière de police est un enjeu capital.

En matière de sécurité, l'Europe ne doit pas seulement lutter contre le terrorisme international. De plus en plus apparaît la menace du crime organisé, particulièrement celui qui se structure autour du trafic de drogue. L'Europe de l'Ouest est déjà le plus grand marché de narcotiques après l'Amérique du Nord. L'abolition prochaine du contrôle aux frontières de l'Europe communautaire et l'ouverture des pays de l'Est favori-

seront la tâche des organisations criminelles. Le crime sera donc amené à augmenter en Europe. De par cette augmentation quantitative, on peut également s'attendre à un changement qualitatif, notamment en matière de crime organisé.

Le Benelux, la France et l'Allemagne attirent principalement, les criminels. Plusieurs raisons expliquent ce choix : leur situation géographique au centre de l'Europe, une économie forte et prospère, une réglementation libérale concernant les immigrés et les réfugiés.

Le développement politique rapide des pays de l'Est renforce les attentes concernant l'efficacité du système européen de sécurité. Et ce d'autant plus que les pays de l'Europe de l'Est connaissent déjà des problèmes criminels internes. En effet, les insuffisances de la législation, le manque de personnel, l'organisation de la police et des autorités judiciaires ainsi que le bouleversement des valeurs ont conduit à une forte augmentation du crime dans ces pays.

Les besoins matériels croissants de la population et la relative inefficacité de l'application de la loi dans les pays de l'Est ont déjà eu une influence sur le développement du crime en Europe occidentale. Les différences de prospérité entre l'Est et l'Ouest encouragent les personnes ainsi que les organisations criminelles de l'Est à choisir les pays d'Europe de l'Ouest pour principale cible.

En Europe, le crime a augmenté dans presque tous les secteurs. Ainsi, environ un demi million de véhicules motorisés ont été volés dans les pays de l'Ouest au cours de la seule année 1991. Les criminels opèrent d'une façon organisée, chacun ayant une tâche précise. Les véhicules sont, peu de temps après, vendus, exportés ou détruits.

Il faut également mentionner le commerce incontrôlé des armes provenant des stocks militaires, qui est potentiellement très dangereux. A l'heure actuelle, l'offre et la demande d'armes, de systèmes d'armement, de matériels nucléaires et de produits de haute technologie semblent être un commerce en pleine expansion.

## **La nécessité d'une politique de sécurité européenne**

Les exigences que l'Europe communautaire s'est fixée en matière de sécurité sont très élevées. Il est donc impératif de déterminer un « Programme commun de sécurité de police ». A l'intérieur d'une politique de sécurité européenne harmonisée, ce programme devrait accepter l'idée d'une « Sécurité internationale européenne » et formuler des priorités concernant la mise en application sélective de la loi.

Au cours des dernières années, les dirigeants politiques, mais également les hauts responsables de la police ou des services chargés de la mise en application de la loi des États européens, ont créé différents corps ou

organismes de coopération pour la lutte contre le crime international, notamment en matière de stupéfiants.

A côté des différents groupes de travail d'INTERPOL et de TREVI, il y a dans les divers domaines liés à la criminalité :

- l'UN-HONLEA européen (*United Nation - Heads of Narcotic Law Enforcement Agencies*);
- le groupe Pompidou;
- le groupe de travail de la police et des douanes de Schengen;
- le CELAD ou Comité européen pour la lutte anti-drogue (*European Committee to Combat Drugs*);
- le Centre européen de surveillance de la drogue (*European Drug Monitoring Center*);
- le groupe de travail de lutte contre la Mafia et autres formes d'organisations criminelles;
- le système d'information de la police ou des douanes à côté du réseau d'INTERPOL et des systèmes d'information des douanes;
- le *Schengen Information System* (SIS);
- le futur Service européen des renseignements (*European International Service*);
- le futur réseau d'EUROPOL;
- le *Balkan Route Data*.

Définir les priorités et éviter les doubles emplois et la dispersion des efforts est un problème majeur.

Quelques uns de ces bureaux internationaux ou systèmes d'information sont encore en phase de conception, mais on peut espérer que ces initiatives pourront être combinées avec les institutions déjà existantes ou en cours de conception.

## Les traités de Schengen

Un premier pas vers une politique commune de sécurité en Europe de l'Ouest a été accompli lors de la signature des deux Traités de Schengen en 1985 et 1990.

L'objectif du premier accord, signé le 14 juin 1985 à Schengen (Luxembourg) par les ministres et secrétaires d'État du Benelux, de la République Fédérale Allemande et de la France, a été de permettre la liberté de circulation à l'intérieur de la Communauté. Les frontières entre les États membres ainsi que les contrôles de police sur les personnes et les biens ont été abolis, mais un contrôle strict aux frontières extérieures a été maintenu.

Afin d'éviter la chute du niveau actuel de sécurité que pourrait occasionner la suppression du contrôle des frontières internes, il a été décidé qu'un système opérationnel d'échanges d'informations devrait être mis en place entre les institutions responsables de la surveillance des frontières et les services de police des États membres. Ce système s'appelle le

SIS (*Schengen Information System*). Il est composé d'un système central appelé C.SIS, de plusieurs systèmes nationaux appelés N.SIS et des SIRENE(s).

Le SIRENE est un bureau d'administration et de liaison (un par pays) chargé de répondre aux demandes d'informations de tout utilisateur des pays membres du SIRENE. Les SIRENE(s) doivent être disponibles 24 heures sur 24. La base de données du C.SIS ne doit pas contenir toutes les données nécessaires pour ouvrir les procédures administratives ou judiciaire, seules disponibles par l'intermédiaire du SIRENE.

La signature, le 19 juin 1990, de la Convention d'application a mis en place les Accords de Schengen.

En novembre 1990, l'Italie, qui a eu jusqu'à présent un rôle d'observateur dans les Accords de Schengen, a rejoint le groupe des cinq autres États en signant la Convention de Schengen.

L'Espagne et le Portugal ont ajouté leur signature le 25 juin 1991, suite à une étude détaillée du C.SIS. Il y a donc désormais huit N.SIS connectés au C.SIS. Depuis décembre 1991, la Grèce participe aux travaux de Schengen en tant qu'observateur. A moyen terme, l'extension du SIS à d'autres États membres de la CEE est prévue.

Le Système d'information de Schengen (SIS) permet de fournir à chaque pays une base de données composée d'informations criminelles ou judiciaires, concernant la sécurité de chaque État quels que soient les objets ou personnes recherchés par les services de police ou des douanes.

En outre, conformément au Traité de Schengen de 1985, la mise en place du Système d'information de Schengen contraint les États signataires :

- à harmoniser la législation de leur pays. L'élimination des différences entre les systèmes réglementaires permettra leur extension. Cet objectif n'a pas encore été atteint. Les États de Schengen ont seulement harmonisé quelques points de leurs lois nationales concernant les armes à feu ainsi que l'assistance internationale juridique et mutuelle en matière pénale;
- à mettre en œuvre des mesures complémentaires. Ceci en vue d'unifier les législations afin que les criminels ne puissent plus utiliser, à leur profit, les « brèches » non prévues par la loi.

Ces efforts ont abouti à la signature de la Convention de Schengen le 19 juin 1990. Prenant en compte la diversité des cultures, cette Convention prévoit un certain nombre de mesures communes dans le domaine de la coopération policière ou judiciaire entre les partenaires :

- échange d'officiers de liaison;
- poursuite transfrontalière des équipes de surveillance;
- consultations régulières entre les experts de la police et les autres services chargés de la mise en application de la loi.

Déjà, en décembre 1987, les ministres de TREVI avaient discuté une proposition danoise à Copenhague visant à mettre en place un réseau européen de services centraux de renseignements en matière de stupéfiants afin de promouvoir un travail sur les crimes liés à la drogue.

En juin 1991, à Luxembourg, les ministres de TREVI décidaient de mettre en place une Unité européenne de renseignements en matière de stupéfiants (*EDIU-European Drug Information Unit*).

## Le projet Europol

En parallèle, et indépendamment de cette décision, le Chancelier allemand KOHL, soutenu par le président François MITTERRAND, a proposé de créer un service central de police européenne appelé EUROPOL. Selon ses propos, EUROPOL devrait débiter son activité à partir de 1993. Dans un premier temps, sa tâche sera de réaliser un travail de renseignements sur le trafic de drogue et le crime organisé afin de coordonner les investigations et de fournir conseil et assistance aux forces de police nationales. A partir de 1994 – comme le souhaitait le Chancelier KOHL – EUROPOL devrait même être doté de pouvoirs exécutifs afin d'enquêter sur les infractions en matière de stupéfiants et de crimes organisés.

Le sous-groupe de TREVI-EDIU et une équipe-projet ont examiné les principaux aspects concernant l'information et la demande de protection des données, le matériel et les moyens de communication, le personnel et la gestion, le financement et le partage des responsabilités ainsi que les principaux traits de l'EDIU. En particulier, il est proposé que le service soit constitué d'un noyau de personnes désigné conjointement par les États membres, y compris les directeurs et directeurs-adjoints du service et de l'administration ainsi que les officiers de police et des douanes ayant les qualités requises pour travailler dans le service où ils seront détachés. Le financement des principaux frais tels que le logement, l'équipement, le personnel sera calculé en fonction du PNB des États membres. Il est aussi suggéré que la responsabilité du service soit confié au comité de direction d'EUROPOL relevant d'une entité qui sera subordonnée à ce qui a été proposé concernant la sécurité et les domaines de TREVI (durant la période post-Maastricht).

Actuellement, il y a cinq possibilités de localisation pour EUROPOL : Strasbourg, La Haye, Wiesbaden, Rome, ou une co-localisation avec le siège d'INTERPOL à Lyon.

Les éléments permettant une expansion ultérieure d'EUROPOL ont été développés et sont maintenant utilisés afin d'évaluer d'autres secteurs de la criminalité qu'il faudra prendre en charge à l'avenir.

Un travail se poursuit également en vue de développer un Service national de renseignements criminels dans chaque État membre, afin de soutenir l'action d'EUROPOL.



En ce qui concerne le statut juridique d'EUROPOL, la plupart des États membres ont réclamé une convention pour l'établissement d'une base de données commune à l'EDU/EUROPOL.

Cependant, un accord stipule qu'aussi longtemps que la loi le permet, étant donné le temps requis pour rédiger une telle convention, l'EDU/EUROPOL commencera ces opérations avant qu'une telle convention soit mise en place.

A l'encontre de cette voie, une solution de type PC est suggérée comme arrangement provisoire. Cette solution préconise qu'une équipe d'officiers de liaison provenant des États membres soit réunie. Ces officiers de liaison auront chacun un accès direct à leurs systèmes nationaux d'informations (grâce à un terminal de données) aussi longtemps qu'ils seront utiles pour la lutte anti-drogue.

Dans ce contexte, l'EDU/EUROPOL aura deux fonctions. D'une part, il aura la compétence de communiquer des données personnelles pour l'avancement d'enquêtes spécifiques. D'autre part, il devra préparer des rapports sur la situation générale et l'analyse en matière criminelle d'après des données générales non-nominatives.

Pendant cette période, jusqu'à la ratification de la convention, ce modèle de coopération offre la possibilité d'agir, d'un point de vue juridique, dans un cadre de travail fondé sur la coopération bilatérale. En pratique, la présence de l'officier de liaison sur le site augmente considérablement l'efficacité de l'échange d'informations et améliore la coopération qui existe depuis longtemps bilatéralement ou dans le cadre du travail d'INTERPOL.

Pour l'exécution de ses missions, l'officier sera exclusivement soumis à la loi nationale sur la protection des données de son pays.

Les demandes des services nationaux seront expédiées, avec les informations nécessaires, à leur propre officier de liaison. L'officier de liaison transmettra la demande aux officiers de liaison des autres États membres, en indiquant les raisons de cette demande. Les relations entre les officiers de liaison seront toujours de nature bilatérale. Chaque officier de liaison considérera la demande par rapport à la loi nationale en vigueur dans son propre pays et, si possible, il se procurera les données requises auprès de son système national. Après un examen minutieux en fonction de la réglementation sur la protection des données nationales, l'officier décidera dans quelle mesure il fournira l'information à l'officier qui l'a demandée. Quand la recherche est terminée, l'officier qui en a fait la demande expédiera l'information obtenue à son service national.

Il n'y aura pas de traitement commun des données personnelles échangées par EUROPOL, notamment pas de stockage (c'est-à-dire pas de fichier de données EUROPOL), jusqu'à la ratification de la future convention. Seuls, les renseignements généraux et non nominatifs pourront être traités en commun afin d'analyser les objectifs.

## **Conclusions**



# La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales : rapport général

**Jean-Claude Monet**

Commissaire divisionnaire de la police nationale

Chercheur au CNRS (CADIS)

*Le rapport général synthétise les travaux du colloque autour de trois grands thèmes : la nécessité pour les responsables de la sécurité de développer une approche plus rigoureuse que par le passé des menaces à l'ordre social et à la sécurité publique; l'exigence pour les chefs de police d'analyser plus finement les ressources disponibles pour l'action de la police et de rechercher de nouvelles modalités de mobilisation de ces ressources; l'urgence de restaurer la confiance des citoyens envers la force publique, et à travers elle, dans la solidité et la légitimité des normes et des valeurs qui sont au fondement des sociétés occidentales.*

Il n'y a pas très longtemps, un commissaire de police concluait un rapport qu'il adressait au ministre de l'Intérieur en ces termes :

« Toute ma circonscription, Monsieur le ministre, est alarmée et insécurisée ... les citoyens ne se sentent plus en sécurité à l'intérieur de leurs maisons... et ils ne se sentent pas davantage en sûreté lorsqu'ils s'aventurent dans les rues, et cela parce qu'ils sont quotidiennement volés, insultés, en bref : victimisés... et de tels méfaits, Monsieur le ministre, qui se déroulent dans les limites territoriales dans lesquelles s'exerce votre autorité, n'existaient pas jadis, ou du moins n'existaient pas avec une telle intensité. Nous en sommes arrivés à un point tel qu'il faudra peut-être envisager de répudier le juge et sa loi, pour appeler à l'aide les soldats et leurs armes ».

Derrière cette fiction administrative, certains d'entre vous auront probablement reconnu la traduction très libre d'une lettre que Daniel DE FOE adressait au Lord-Maire de Londres en 1730. Il est infiniment probable

que le Lord-Maire n'a pas répondu à cette lettre par l'élaboration d'un plan local de sécurité. Peut-être n'y a-t-il pas pensé et, naturellement, il n'y avait pas à Londres, à cette époque, des policiers publics professionnalisés et spécialisés pour le lui conseiller. Mais il est possible également que le Lord-Maire n'ait pas perçu l'urgence d'élaborer un plan local de sécurité. Et s'il n'en a pas vu l'urgence, c'est peut-être qu'à l'époque il n'existait pas de moyens de communication de masse analogues à ceux qui existent aujourd'hui dans nos sociétés occidentales. Avant de quitter définitivement les capitales européennes du XVIII<sup>e</sup> siècle et leurs angoisses pour revenir à nos métropoles actuelles et à leurs peurs multiples, je tiens à remercier John BENYON <sup>(1)</sup> à qui j'ai emprunté cette citation, tout en l'adaptant à certaines particularités du « modèle français de police ».

Je vais essayer d'organiser ce rapport autour des trois grandes questions – parmi bien d'autres que je n'ai pas le temps d'aborder – qui me paraissent se détacher de l'ensemble des propos tenus ici :

- Comment devons-nous essayer de penser, aujourd'hui, les menaces à l'ordre social et à la sécurité publique ?
- Quelles sont les ressources disponibles pour l'action de la police et comment ces ressources doivent-elles être mobilisées ?
- A quelles conditions l'action de la police peut-elle contribuer à restaurer la confiance des citoyens dans la solidarité et la légitimité des normes et des valeurs les plus hautes de nos sociétés occidentales ?

Je terminerai par de rapides réflexions sur quelques pistes à suivre pour avancer dans la voie d'une plus grande maîtrise des changements qu'à l'heure actuelle nous subissons plus que nous ne les contrôlons.

Il convient de préciser encore un point : les vertus d'un colloque ne se limitent pas à l'abondance des informations qu'il permet de recueillir. Elles résident également dans la stimulation de la réflexion personnelle qu'il procure. Information et réflexion étant intimement mêlées, l'on ne s'étonnera pas si, dans les propos qui suivent, votre rapporteur est parfois allé au-delà du strict contenu informatif des échanges de ces derniers jours.

## **L'analyse des menaces à la sécurité**

On peut partir d'une série de constats qui sont apparus explicitement au cours du colloque. Le premier constat renvoie en quelque sorte à nos habitudes mentales et langagières. J.P. BRODEUR <sup>(2)</sup> l'a suggéré dans son discours introductif : une des toutes premières choses à changer, c'est peut-être notre façon de penser la police, c'est peut-être aussi la façon dont nous en parlons.

Traditionnellement, nous, policiers, pensons le monde de façon dichotomique : il y a nous et il y a les autres, l'État et la société civile, les « parties saines de la population » et les « classes dangereuses » ; d'un

côté, la police, ses ressources et ses contraintes; et d'un autre côté, le public, ses problèmes et ses exigences contradictoires. Or, pas plus que l'État ou la société, la police ne forme un bloc monolithique séparé par des frontières étanches de ce qui n'est pas elle. Comme l'État et la société, la police est un monde en forme de nébuleuse où l'ordre et le désordre s'entremêlent et s'engendrent mutuellement. L'intervention policière vise à produire de l'ordre et elle y parvient le plus souvent. Mais il arrive aussi qu'elle produise du désordre, notamment lorsque les mises en problème préalables à certaines interventions reposent sur des paramètres erronés ou sur une mauvaise appréciation des dynamiques que toute intervention de force est susceptible de mettre en mouvement. Il est bien sûr difficile de ne pas continuer à utiliser des termes aussi généraux que ceux de Police, d'État, ou de Société car, d'une part, ils sont d'un usage commode dans la discussion courante et, d'autre part, ils conservent une certaine signification dans des contextes particuliers. Mais, quand nous les utilisons, il faudrait garder présent à l'esprit le fait que ces termes recouvrent des réalités extrêmement diversifiées et plus ou moins contradictoires. Il n'y a pas une société qui aime ou n'aime pas la police. Il y a des groupes sociaux qui soutiennent certaines formes d'activité policière et pas d'autres; il y a des groupes sociaux qui éprouvent une grande confiance dans les vertus de l'intervention policière et d'autres pour lesquels cette confiance est plus limitée; certains groupes sociaux déplorent, enfin, ce qu'ils considèrent comme des excès de l'interventionnisme policier dans des sphères qui devraient être réservées à l'auto-régulation du social.

Par ailleurs, les débats du colloque ont montré que le terme de « menaces » – ou la thématique des « menaces à la sécurité » – est de plus en plus souvent utilisé en concurrence avec celui de criminalité. Utiliser le terme de « menaces » paraît être d'une utilité certaine à la condition d'éclaircir ce qu'il peut signifier.

On peut, certes, lui reprocher de produire un effet de dramatisation d'autant plus redoutable qu'il semble renvoyer souvent à des phénomènes confus, mal explicités, où le réel et l'imaginaire s'entremêlent. Mais son intérêt majeur est de permettre d'intégrer dans l'analyse ou dans la mise en problème, des éléments qui habituellement sont pensés de façon disjointe, et donc sans égard pour le fait que ces éléments rétroagissent toujours les uns sur les autres. Autrement dit, penser en termes de menaces permet de rompre avec la pratique multi-séculaire de la police, d'aborder les phénomènes qu'elle a à traiter de façon toujours singulière et individualisée.

Pour le policier, cette façon toujours singulière de voir les choses est évidemment liée au problème posé par l'imputation pénale : il faut bien repérer un acte criminel dans sa singularité et l'auteur de cet acte dans son individualité si l'on veut que le procès pénal se déroule dans le cadre de cette rationalisation juridique qui constitue un acquis indéniable de

notre civilisation occidentale. Le problème surgit lorsque cette rationalité juridique sort des limites de sa pertinence pour envahir des domaines qui obéissent normalement à un autre type de rationalité. Autrement dit, les exigences du système pénal, tout à fait légitimes, n'épuisent pas la réalité du travail policier et encore moins les conditions de son effectivité. De ce point de vue, un des enseignements de ce colloque est de montrer ou de rappeler que la police ne peut pas, et de moins en moins, être perçue uniquement comme le pourvoyeur du système criminel. Les expériences conduites aux États-Unis sous le nom de *problem-oriented policing* ont au moins le mérite de montrer les bénéfices que l'on peut obtenir dès lors que l'on cesse de raisonner essentiellement à partir d'une accumulation de constats individuels, pour procéder à une mise en articulation causale et rétro-causale entre différents facteurs clairement identifiés. L'expression de « spirale du déclin », à propos des processus en chaîne qui accélèrent la désagrégation d'un quartier urbain, exprime bien cette idée qu'il est illusoire d'espérer remédier à une situation complexe en agissant sur un ou deux éléments seulement du système.

Chercher une nouvelle façon de penser les menaces oblige à intégrer dans l'analyse et à mettre en système, quatre séries de facteurs. Penser les menaces, c'est articuler ensemble les résultats de différents niveaux d'analyse :

- le versant objectif des menaces, c'est-à-dire les différentes formes d'activités criminelles;
- le degré de fragilité des différents groupes sociaux à l'égard des divers types d'activités criminelles;
- les capacités de résistance des différents secteurs d'activités policières aux pressions exercées à la fois par les activités criminelles et par la fragilisation du corps social du fait de ces activités criminelles;
- la détermination des différents territoires pertinents - quartier, ville, région, État, monde traversé par des phénomènes de flux et de réseaux - pour inscrire et ancrer les interventions policières destinées aussi bien à restaurer la confiance des citoyens dans la légitimité et la solidité des fondements de notre ordre social qu'à endiguer les poussées criminelles.

En fin de compte, et par un autre chemin, on retrouve bien la notion de diagnostic de sécurité - évoquée à plusieurs reprises au cours des débats - mais dans le cadre d'une approche plus complexe que celles habituellement utilisées, et qui tient compte du fait que les dynamiques sociales ne fonctionnent jamais de façon linéaire. Il suffit de garder présent à l'esprit ce dernier point pour se rendre compte que les procédures d'évaluation des stratégies policières - que l'on souhaiterait de divers côtés voir se généraliser - soulèvent des obstacles bien plus considérables que ce que l'on tend trop souvent à imaginer.

Analyser les phénomènes criminels en termes de « menaces » permet d'établir des ordres de priorité, puisque l'on verra clairement que l'impact et le coût social des différentes formes d'activités criminelles ne sont pas les mêmes. Certaines activités criminelles coûtent financièrement très cher à la collectivité. Mais, en elles-mêmes, elles portent atteinte à des règles de fonctionnement qui, éventuellement, pourraient être changées : par exemple, en matière de fraudes aux subventions. Ces activités criminelles peuvent saper la confiance du public dans certaines institutions comme les banques, la bourse etc. D'autres activités criminelles ne coûtent pas très cher en argent, mais produisent en revanche des effets beaucoup plus dévastateurs : les cambriolages qui atteignent les particuliers et plus encore les violences physiques. Pourquoi ? Parce qu'elles portent une atteinte immédiate au besoin de sécurité ontologique de chaque individu, c'est-à-dire à la confiance que chacun de nous place dans la fiabilité du monde qui nous entoure. Enfin, ces activités criminelles portent directement atteinte à deux valeurs tout à fait centrales dans notre civilisation : la délégitimation de la violence physique et la valorisation de la propriété conçue comme une sorte de prolongement de la personnalité.

L'adaptation de la police à la fluidité croissante des activités criminelles et à la diversité des territoires pertinents soulève un problème particulier : celui des structures policières. Ces structures, centralisées ou décentralisées, unitaires ou pluralistes, civiles ou militaires doivent-elles, peuvent-elles être repensées et réaménagées ?

Les structures policières d'aujourd'hui sont l'héritage d'histoires aléatoires bien plus que le fruit de conceptions réfléchies et de politiques délibérées quant à l'organisation des forces. Plus exactement, elles se trouvent au débouché de plusieurs histoires. L'une d'entre-elles renvoie aux modes de construction et de développement des différents États. L'autre renvoie aux transformations majeures qu'ont connues les sociétés occidentales sous le nom d'industrialisation, d'urbanisation ou encore de socialisation de multiples activités jadis considérées comme appartenant au registre de la vie privée des groupes primaires de solidarité. La troisième, enfin, renvoie au jeu des logiques liées à la croissance des organisations policières et à la professionnalisation de leurs personnels.

Les différentes histoires policières se sont consolidées et systématisées sous la forme d'arrangements singuliers pour chaque pays et de mythes fondateurs pour chaque institution. Ces structures policières trouvent aujourd'hui des avocats qui invoquent la tradition et des procureurs qui brandissent le drapeau de la modernisation. Les premiers négligent le fait qu'on appelle généralement au secours une tradition quand certaines habitudes n'ont guère d'autres ressources à invoquer pour justifier leur maintien. Les seconds oublient que toute modernisation a ses coûts humains et sociaux et que le volontarisme dans ce domaine engendre généralement des résultats non voulus.



On constate aujourd'hui que l'exercice de la police territoriale constitue un jeu qui se joue partout entre trois grands associés-rivaux : le pouvoir central, le pouvoir local et la police. Les atouts respectifs de ces trois joueurs varient fortement d'un pays à l'autre. En France, le pouvoir central détient les atouts-maîtres et la départementalisation actuelle correspond à un aménagement interne au sein de la structure du pouvoir étatique. C'est un phénomène de délégation au profit du préfet qui représente le gouvernement et non au profit du président de l'Assemblée départementale qui représente les élus du département. En Allemagne, ce sont peut-être les pouvoirs régionaux qui pèsent le plus lourd et aux États-Unis, les pouvoirs municipaux.

Un équilibre peut-il être trouvé ? A écouter M. HAYES <sup>(3)</sup>, on aurait tendance à penser que la Grande-Bretagne a trouvé de façon pragmatique la bonne réponse à travers l'équilibre – *checks and balance* – réalisé entre les autorités de police, le *Home Office* et l'indépendance opérationnelle reconnue au *Chief Constable*. A écouter Robert REINER <sup>(4)</sup>, on est contraint de revenir à un jugement plus dubitatif. Sans entrer dans le débat qui agite actuellement la Grande-Bretagne sur ce point, l'expérience française suggère que la véritable question est celle de savoir – dans chaque pays et pour chaque grand secteur de l'activité policière – quel est le niveau pertinent en matière, d'une part, de pilotage des activités opérationnelles – commande, contrôle et « reddition des comptes » – et d'autre part, en matière de gestion des personnels et des moyens de la police. Etant considéré que ces deux dimensions, celle relative à l'opérationnel et celle relative à la logistique, ne renvoient pas nécessairement au même niveau.

Les débats autour des structures policières sont souvent confus et artificiels. Ainsi en va-t-il du débat entre monisme ou pluralisme policier. Il n'existe, en effet, nulle part une seule agence publique chargée de l'intégralité des missions qui consistent à faire appliquer les lois et règlements, protéger les personnes et les biens, arrêter les criminels et les remettre à la justice, protéger les personnalités officielles et les bâtiments publics, surveiller les oppositions déloyales, démasquer les vecteurs des ingérences étrangères etc. La vraie question, me semble-t-il, est la suivante : dans quelle mesure la répartition des tâches, des territoires ou des populations à surveiller et à protéger, obéit-elle à des logiques qui favorisent la complémentarité et la coordination spontanée ou délibérée, ou, au contraire, qui poussent aux double-emplois, aux redondances, au gaspillage, aux concurrences inutiles et aux « guerres des boutons » ? Quels que soient la bonne volonté des hommes et leur souci de coopérer le plus harmonieusement possible, certains types de structures poussent inévitablement à la concurrence et au conflit.

## La mobilisation des ressources

De très nombreux intervenants ont mis en évidence, de façon explicite, ce que l'on peut appeler les limites du modèle classique dans la police. Toutes les solutions alternatives différents moments du colloque – par exemple le *community policing by objectives* ou encore la police de proximité – ont cherché à articuler une mobilisation accrue des acteurs de l'environnement policier et des ressources internes : sations policières.

Westley SKOGAN <sup>(5)</sup> a ainsi montré que la « police communale » de la nécessité de dépasser un modèle de développement dans lequel le professionnalisme s'identifie avec : l'établissement d'une organisation hiérarchique; une division accentuée des modes de recrutement et de gestion des carrières qui privilégie les compétences certifiées par des diplômes; et où, enfin, la rationalité instrumentale – c'est-à-dire la recherche de la meilleure articulation possible entre les fins et les moyens – est mise au service d'une application universaliste de la loi à tous les citoyens sans prendre suffisamment en considération les capacités différentielles des groupes sociaux à accéder à ce qu'on pourrait appeler « le respect de la loi ».

La « police communautaire » cherche donc à impulser ou à imposer une vision radicalement inversée des choses. Les concepts clés qui structurent ce nouveau discours sont : la décentralisation organisationnelle, la flexibilité opérationnelle, les échanges communicationnels, l'analyse des problèmes dans leurs dimensions à la fois pénales et non pénales. Les règles de procédure importent moins ici que le contrat, l'autorité moins que la négociation. Mais la qualité locale de la vie importe plus que l'allégeance à un système normatif central ou, tout au moins, la première est perçue comme une condition nécessaire de la seconde.

D'un autre côté, Simon HOLDAWAY <sup>(6)</sup> a montré l'existence en Grande-Bretagne d'un puissant courant managérial qui tente d'acclimater au sein de la police la « direction par objectifs », inspirée de procédures en usage dans le secteur industriel ou commercial. Ce *policing by objectives* cherche ainsi à rompre avec l'ancien modèle militaire-disciplinaire qui prévalait jusque dans les années 1970. D'une façon ou d'une autre, les interrogations qui ont fondé cette nouvelle démarche du « management par objectifs » se posent dans les autres pays occidentaux. Si les réponses apportées ne sont pas aussi poussées que dans le monde anglo-saxon, du moins perçoit-on à l'œuvre certaines tendances qui vont dans le même sens. Parmi les questions qui semblent d'une validité générale, on peut repérer celles-ci :

– comment percer le rideau opaque derrière lequel – à coup de « couverture mutuelle » – les agents de base parviennent à se protéger des curiosités de la hiérarchie ?

- comment éviter que les responsables policiers utilisent les apports des sciences sociales et managériales uniquement pour ravalier la façade de l'institution policière sans changer ses pratiques habituelles ?
- comment trouver une juste mesure entre la croyance des policiers, estimant qu'ils sont le rempart de la société face à la criminalité, et les apports de recherches expérimentales qui soulignent la faible effectivité des stratégies policières sur le volume de la criminalité ?
- peut-on remotiver des personnels en leur démontrant que leurs interventions ont un sens objectivable - à travers des indicateurs quantifiables d'activités - et, du même coup, leur rendre acceptables les contraintes de l'organisation ?
- comment utiliser de façon plus rationnelle des ressources en hommes et en finances à une époque où la crise budgétaire de l'État risque de devenir une donnée permanente ?

En l'état de nos informations, il semble que l'on doive jeter un regard mesuré sur ces expériences aux effets incertains.

D'une part, elles présentent l'avantage indéniable de mettre en relief toutes les faiblesses des modes habituels de fonctionnement de la police, aussi bien dans ses rapports internes que dans ses rapports externes et dans l'articulation entre ces deux pôles. D'autre part, elles fonctionnent comme une sorte de logique de « désescalade » par rapport à une logique du tout répressif qui achoppe aussi bien sur la crise d'engorgement du système criminel que sur les coûts sociaux d'une répression insuffisamment sélective.

Mais, d'un autre côté, ces approches produisent des effets indésirables. Par exemple, elles tendent souvent à renforcer les fragmentations internes au monde policier et l'on voit un fossé se creuser entre la culture des élites policières modernisatrices et celle des bases conservatrices. De même, faire de termes comme « efficacité » et « effectivité », ou « efficacité » et « rendement », les maîtres mots de l'activité policière et transférer sur une batterie d'indicateurs supposés « objectifs » la charge d'évaluer la « performance policière » risquent de produire des conséquences négatives. Les mêmes que celles qui prétendent mesurer le volume de la criminalité et l'efficacité de la police à l'aide des statistiques criminelles de la police ou de la justice.

Plus profondément, il semble que la rationalisation actuelle du management policier en Grande-Bretagne pousse la police à se recentrer de façon pro-active sur la lutte contre la criminalité dans la perspective que ce recentrage induira des effets positifs au niveau de la criminalité. Cette réorientation n'est pas en soi illégitime. Elle risque cependant d'aboutir à des résultats décevants si, du moins, la recherche a eu raison de montrer l'ineffectivité relative de l'action policière face à des formes multiples et diluées de criminalités. De plus, une pro-activité accrue néglige les effets socialement discriminants de tout renforcement substantiel de la pression policière sur les couches urbaines les plus défavorisées. Elle

confond enfin l'ordre des fins et celui des moyens. Le public n'attend pas seulement de la police qu'elle soit quantitativement plus performante dans la lutte contre la délinquance de masse. Il attend surtout qu'elle produise une sorte de réassurance permanente comme quoi – au-delà des inévitables imperfections et carences des institutions publiques – la confiance que nous plaçons en quelques valeurs civiques centrales et dans le système politique qui les incarne, ne doit pas être entamée.

Des philosophies policières comme celles de la « police communautaire » ou celle de la « police de proximité », débouchent sur ce que Bernard BONNET <sup>(7)</sup> a appelé des « stratégies d'adhésion ». Elles dessinent la figure d'un policier qui apparaît comme une sorte de philosophe, d'ami, de guide, ou de missionnaire. Une des contributions les plus importantes de l'Allemagne dans ce débat est de rappeler qu'il existe une autre figure du policier : celle du détective, du spécialiste de haute valeur et de haute volée, du chasseur de têtes. Il y a là un autre mode de professionnalisation, fondé sur la dotation d'équipements de plus en plus sophistiqués et sur le souci d'en acquérir une parfaite maîtrise au service du respect de la loi. Grâce à cette professionnalisation de haute technicité, la police allemande a rencontré des succès tout à fait estimables dans la lutte contre le terrorisme.

Il faut considérer d'ailleurs que le développement de ce modèle de professionnalisation constitue une exigence pour toutes les polices publiques, face à la concurrence du marché de la sécurité privée et des moyens technologiques que ce marché peut mobiliser au profit des demandes de sécurité les plus solvables : celles qui émanent des grandes entreprises. En même temps, cette logique de technicisation des activités policières présente quelques risques. C'est d'ailleurs un philosophe allemand – HEIDEGGER – qui a attiré notre attention sur le fait que, comme toutes les créations humaines, la technologie est susceptible d'échapper au contrôle de son créateur et de se retourner contre lui pour l'emprisonner dans une cage d'acier.

La préoccupation de mobiliser les ressources contenues dans l'environnement de la police pose la question de savoir quels peuvent-être et doivent-être les formes et les niveaux de participation des citoyens aux tâches de police. Une des dimensions qui sépare le plus fortement les modèles de police dans le monde est la façon dont chacune d'elles répond concrètement à cette question.

À l'évidence, les polices anglo-américaines semblent, à l'heure actuelle, aller le plus loin dans la mobilisation du public au service de différents aspects de la fonction policière, par exemple dans le domaine de la prévention situationnelle avec les *Neighbourhood Watch Programms*. On sait également qu'avec la *Special Constabulary*, la police britannique – et certaines polices américaines – disposent de forces supplétives pré-

levées parmi les citoyens volontaires pour assurer un certain nombre de tâches policières quotidiennes.

Mais on observe d'autres formes de mobilisation de la société au profit de la police. Plusieurs conférenciers ont ainsi mis en évidence le rôle croissant joué par certains représentants de la « société civile » dans, sinon le contrôle au sens strict, du moins une meilleure légitimation de l'action policière, que ce soit avec l'institution des *Police Complaint Authorities* ou celle des *Lay Visitors*, qui vont dans les commissariats vérifier que la protection des droits des suspects est convenablement assurée. De même, la police utilise aussi bien les *Lay Visitors* que les conseils consultatifs de citoyens, à la fois pour expliquer ses problèmes, mobiliser des supporters ou transformer des opposants en supporters, et diffuser une image positive d'elle-même auprès de tous les citoyens. Une bonne image de la police au plan local lui permet également de mobiliser des ressources financières auprès du secteur privé et d'assurer, à partir de là, le leadership dans le champ de la prévention situationnelle tout en évitant d'y investir ses ressources financières propres.

A un autre niveau, la police des transports britanniques fournit l'exemple d'une police privée, aux effectifs nombreux, remplissant des tâches d'intérêt public en coopération étroite avec la police publique et largement sous le contrôle de cette dernière. A un dernier palier – sous la pression des autorités gouvernementales – on assiste, toujours en Grande-Bretagne, à une privatisation relativement importante des tâches remplies ailleurs par la police publique. C'est ici que l'on peut avoir certaines craintes. La logique de ce processus, s'il était conduit à son terme, aboutirait au constat qu'à l'exception des tâches policières qui touchent directement à la protection des institutions politiques, on ne voit guère quelle tâche de police ne pourrait pas être – au moins théoriquement – privatisée.

## **L'entrée dans l'ère des sociétés vulnérables**

Nous sommes entrés dans l'ère des sociétés vulnérables et certaines difficultés internes à la police illustrent bien ce phénomène. « Démotivation », « frustration », « stress », « découragement », « passivité » et « déresponsabilisation » constituent, en effet, une sorte de vocabulaire commun aux agents de base et à l'encadrement intermédiaire des polices de la plupart des pays occidentaux. Cette crise des repères habituels de l'identité policière est, d'ailleurs, de nature à déboucher sur un déclin de l'éthique professionnelle et sur des conduites de rupture : des déviances policières banales aux nouvelles formes de corruption.

Les policiers ont le sentiment qu'ils ne disposent jamais de moyens suffisants, notamment en effectifs, pour assurer avec une sécurité suffisante un certain nombre de tâches et que cette situation va probablement se détériorer dans les années à venir. Ils ont également le sentiment d'être

dépassés par la trop grande diversité et complexité des nouvelles tâches qu'ils doivent accomplir et pour lesquelles ils ne s'estiment pas préparés. Les policiers ont encore le sentiment que leurs marges d'initiative se sont réduites au fil des années et vont l'être encore davantage dans l'avenir en raison, d'une part, de l'introduction de moyens de contrôle électronique et d'une informatique centralisée et, d'autre part, en raison de la multiplication constante des règles de procédure qu'ils sont supposés respecter. Les policiers qui ont le sentiment d'être une des rares agences publiques à intervenir immédiatement et en toutes circonstances, dans des secteurs urbains en perdition et au milieu de populations de plus en plus marginalisées, ont le sentiment que leur travail n'est pas apprécié à sa juste valeur, ni par le public, ni par les autorités et leur hiérarchie. Les policiers ont enfin le sentiment d'être placés en permanence sous une suspicion généralisée et croissante de la part des citoyens, des médias, des magistrats et des responsables politiques. Ils ne se sentent plus guère « couverts » par leur hiérarchie en cas de difficulté.

Cette amertume générale n'est pas dénuée de justifications plausibles. Néanmoins, on ne peut pas entièrement y adhérer car les « raisons » invoquées sont plus souvent affirmées que démontrées et présentées sous une forme trop systématisée que bien des observations concrètes démentent ou tout du moins relativisent. On peut se demander si, en réalité, la « crise policière » ou le « malaise policier » ne s'alimente pas ailleurs. Par exemple, des valeurs comme le travail, l'épargne, la conscience professionnelle ou le service public ont-elles la même signification et la même force d'attraction pour les policiers d'aujourd'hui que pour les policiers d'hier ou d'avant-hier ? Or, s'il s'avérait, comme c'est plausible, que le travail ne constitue plus aujourd'hui la dimension majeure de la construction de l'identité d'un citoyen momentanément revêtu d'un uniforme, on aurait là un phénomène qui n'est pas propre au monde policier. On peut donc faire l'hypothèse que la « crise policière » est la forme prise dans le cadre du travail policier par les logiques de crise à l'œuvre dans toutes les sociétés occidentales.

Le constat de processus qui fragilisent nos sociétés occidentales a été fait de multiples fois ces dernières années. On sait que ces diagnostics mettent en cause le jeu combiné de trois grands types de phénomènes.

Le jeu de forces économiques extrêmement puissantes – et telles que plus personne ne semble en mesure de les maîtriser – débouche sur des phénomènes de dualisation à l'intérieur de chaque pays et entre les pays de la planète. D'un côté, une masse croissante de personnes est « lâchée » par le peloton de ceux qui suivent tant bien que mal les changements accélérés des domaines économiques, scientifiques et technologiques. De l'autre, on trouve une minorité d'individus habiles et organisés qui pèsent d'un poids financier de plus en plus lourd, que ce soit à travers le développement d'activités économiques légales, illégales ou encore le plus souvent à la jonction de la légalité et de l'illégalité.

C'est dans ce gouffre qui se creuse, qu'émerge toute une gamme de menaces qui vont de la délinquance dite de masse à la corruption, aux fraudes gigantesques, au crime économique sous toutes ses variantes et, au plan international, aux poussées migratoires, clandestines ou non. Le déclin de ce que Robert REINER appelait « la déférence et le respect automatique à l'égard de l'autorité » fonctionne à tous les niveaux institutionnels : de l'école aux églises en passant par la mise en cause de toutes les formes d'organisation hiérarchique et de tous les systèmes qui fonctionnent sur des mécanismes de représentation, comme les partis politiques et les syndicats. Il n'est donc pas étonnant que l'État, en tant que clé de voûte de toutes les structures d'autorité, soit devenu au fil des années une des cibles principales de toutes les contestations, qu'elles empruntent les formes de la manifestation revendicative ou bien celles de l'action directe. Il n'est pas non plus très étonnant que la police, parce qu'elle incarne concrètement dans la rue certains traits de la figure de l'État, devienne la cible de certaines formes d'actions terroristes et de certaines violences collectives urbaines.

Nous vivons, enfin, à l'heure de la crise de l'universalisme et de l'idée de « modernité » héritée du siècle des Lumières. Le déclin des capacités intégratrices des grandes institutions sociales et politiques – qui ont permis jadis un transfert des allégeances particularistes centrées sur l'appartenance ethnique, la communauté de langue, l'adhésion à des dogmes et à des rites religieux ou encore la conscience d'appartenir à une classe sociale et à sa culture propre vers les valeurs universalistes de loi et de nation – ouvre un espace d'où émergent ces violences collectives qui prétendent agir aujourd'hui au nom d'une ethnique, d'une race, d'une religion ou d'une langue.

En définitive, la fragilisation des sociétés occidentales résulte du fait qu'elles sont travaillées par deux logiques qui se renforcent mutuellement : une logique de fragmentation socio-économique et une logique de diversification culturelle. Les combinaisons variables entre ces deux logiques aboutissent à la multiplication, au sein de nos sociétés, de micro-univers sociaux aux ressources, aux pratiques sociales et aux orientations culturelles diversifiées et parfois antagonistes.

C'est ici que les risques inhérents aux approches consuméristes de la police prennent un certain relief. On peut se demander, par exemple, quels peuvent être les effets, à plus ou moins long terme, d'une politique policière qui traite systématiquement le citoyen en consommateur et qui prend pour premier critère de réussite de sa mission, le degré de satisfaction affiché par le client ? A ne voir dans la société qu'une sorte de marché, ces approches ne risquent-elles pas de distendre ou de rendre encore plus opaques les rapports que le policier entretient avec la loi. De façon directe ou indirecte, c'est la loi dans son rapport à l'action policière qui constitue l'une des figures les plus malmenées par les évolutions en cours. La recherche anglo-saxonne sur la police a mis

l'accent – de façon nécessaire mais sans doute trop unilatérale – sur le fait que dans le cadre de multiples situations « de terrain », ce sont moins les prescriptions normatives – lois, règlements, circulaires – que les contenus de la culture professionnelle des policiers qui constituent les principaux outils intellectuels avec lesquels le policier définit les situations à régler et donc oriente la façon d'opérer. Par ailleurs, certains épisodes comme les émeutes urbaines des États-Unis ou de Grande-Bretagne montrent que, dans une société éclatée, l'application universaliste de la loi devient problématique et même génératrice d'injustice. Ce sentiment d'injustice se conjugue, ou s'alimente, à un processus de déclin de la déférence à l'égard de toute manifestation d'autorité qui, pour se légitimer, ne peut exhiber d'autres titres que la prescription juridique.

Les tentatives pour rechercher des modes de fonctionnement policier plus flexibles ne se contentent pas de prendre acte de ces différents constats. Elles accentuent le découplage entre l'action policière et les cadres normatifs de type juridique. Du coup, comme Westley SKOGAN l'a montré, c'est malgré tout un des modes de régulation essentiels de l'action policière qui tend à perdre de son efficacité. Le déclin de l'effectivité du droit dans la régulation des rapports sociaux ne concerne pas, loin s'en faut, que la seule police. Mais ce processus, dans le cas de la police, soulève immédiatement la question de savoir quel type de contrôle et de régulation est susceptible de remplir le vide laissé par le recul du droit ? On voit alors se dessiner deux types de réponses : l'une – sur lequel je n'aurai pas le temps de m'attarder – met l'accent sur la dimension éthique du travail policier et la nécessité urgente de lester la culture policière de normes déontologiques suffisamment puissantes pour encadrer l'action policière; l'autre insiste sur la notion de transparence et l'urgence de mettre le travail policier sous le regard permanent des citoyens.

L'acceptation d'un droit de regard des « profanes » est une des choses les plus difficiles à accepter par quelque corps professionnel que ce soit, qu'il s'agisse des médecins, des enseignants ou des prêtres. Il est naturel que les policiers ne fassent pas exception à la règle. On peut d'ailleurs se demander ce qui justifie que la police soit davantage scrutée que tant d'autres milieux d'experts dont les décisions pèsent pourtant bien plus sur notre vie quotidienne et notre destin ?

Il existe une réponse générale et traditionnelle à cette question. GREW<sup>(8)</sup> l'a clairement donnée : la police ne peut fonctionner sans la confiance du public. Or, celle-ci dépend du sentiment qu'il a, ou qu'il n'a pas, que les policiers sont en toutes circonstances comptables de leurs actes devant une autorité équitable. Mais l'intervention de GREW allait plus loin car – et il est malheureusement bien placé pour le savoir – il n'existe pas dans la société un public mais des publics, ou plus exactement différents groupes sociaux, généralement en compétition pacifique les uns contre les autres, mais parfois en conflit ouvert. Or, comme le montre



l'exemple de l'Irlande du Nord, plus une société se fracture entre intérêts et valeurs antagonistes, plus le travail de la police devient conflictuel, plus il existe potentiellement des motifs de plainte contre la police. De ce fait, l'exigence qui se manifeste dans tous les pays occidentaux en vue de l'institution de nouvelles formes de contrôle de la police plus ouvertes sur la société que les précédentes, apparaît comme un signe ambigu. Pour une part, elle témoigne de la vitalité des aspirations démocratiques et de leur répugnance à admettre l'existence de « parts d'ombre » dans nos sociétés. Pour une autre part, elle signale que nous sommes entrés dans une ère de suspicion généralisée – à proportion de ce que l'ordre du monde auquel nous étions habitués se craquèle – que les individus sont de moins en moins prisonniers des rôles sociaux que les institutions leur attribuent et que les divisions sociales et culturelles, pour un temps masquées, réapparaissent au grand jour.

Il apparaît donc aujourd'hui tout à fait indispensable de favoriser le fonctionnement d'instances de contrôle. Peu importe qu'elles soient centrées sur l'examen des fautes individuelles, comme en Grande-Bretagne, ou sur les activités policières d'ensemble, comme on s'appête à le mettre en place en France, puisque dans les deux cas la complémentarité entre contrôle interne et contrôle externe est assurée. Si le développement d'un « droit de regard » sur la police au profit des citoyens est indispensable, ce n'est pas parce que la police est une activité plus dangereuse ou plus mal conduite que d'autres, mais parce que la police – comme la femme de CÉSAR – doit être insoupçonnable.

Or, la restauration d'un niveau de confiance élevé à l'égard de la police constitue une des conditions les plus nécessaires pour réussir une des tâches les plus urgentes de l'heure : socialiser ou resocialiser un certain nombre de groupes sociaux – ceux pour lesquels ni l'interdépendance dans le cadre d'un marché, ni l'acceptation implicite d'un contrat social ne vont de soi – au système de valeurs et de normes qui sont au fondement de notre organisation sociale et politique. Au premier chef, il s'agit de réapprendre le respect de ce tout petit nombre de lois qui sont à la base de l'ensemble de notre vie publique et privée. Naturellement, la police ne sera respectée que pour autant qu'elle sera crue respectable et la loi ne sera obéie que pour autant que les conditions en termes de participation économique et de participation politique – en bref les conditions nécessaires à la constitution d'une citoyenneté pour tous – seront remplies.

## Quelques pistes de réflexion

Au cours des décennies écoulées, partout la police a pris en charge, ou n'a pas su refuser de se voir confier, des tâches de plus en plus nombreuses et de plus en plus diversifiées. Ce phénomène a eu deux conséquences : faute de pouvoir tout faire, des priorités ont été établies mais de façon non maîtrisée, dans « le feu de l'action ». Progressivement, ces

priorités se sont « routinisées ». Elles sont apparues comme traditionnelles, ayant toujours existé et, finalement, ne pouvant pas être autres que ce qu'elles étaient. Or, il est apparu de plus en plus évident que cet ordre de priorités n'était pas nécessairement le même que celui d'une société, de surcroît, engagée dans une série de mutations socio-culturelles de grande ampleur.

A prendre en charge de plus en plus de tâches, la police a été frappée d'un gigantisme, complexifiant du même coup les problèmes de gestion et de réforme. En même temps, elle s'est spécialisée et s'est fragmentée sous la forme d'un archipel où chaque îlot disposerait d'une forte autonomie interne lui permettant de poursuivre des stratégies souvent contradictoires avec celles poursuivies par les îlots voisins. Il nous faut donc, maintenant, apprendre à maîtriser la croissance policière. A défaut, les lignes de communication à l'intérieur de la police vont s'étirer à l'infini et se fragiliser : il suffit d'évoquer l'image de la Grande Armée napoléonienne coupée de ses bases et engloutie dans la lointaine et immense plaine russe. Qu'on y songe, chaque innovation technologique va donner lieu à des utilisations frauduleuses. D'où la création de nouvelles incriminations, puis la constitution d'unités de police spécialisées, puis la constitution de nouvelles structures de logistique et de coordination, puis la constitution de nouveaux réseaux policiers internationaux. Finalement, que restera-t-il en commun entre le policier, cet îlot perdu dans son quartier d'exclusion, et le policier hautement spécialisé dont le champ d'intervention se situera au niveau de la planète toute entière ?

Il nous faut apprendre à maîtriser le gonflement constant des demandes d'assistance, et plus généralement de sécurité, qu'elles émanent aussi bien de la frilosité trop fréquente des pouvoirs politiques que des peurs diffuses d'une société en quête de nouveaux repères. J.P. BRODEUR l'a noté dans son rapport introductif :

« L'un des phénomènes les plus avérés dans la plus grande partie des sociétés occidentales est la montée accélérée des effectifs et des ressources des agences privées de sécurité et de toutes les entreprises qui fournissent de façon directe ou médiate des services qui ont rapport avec la sécurité des personnes et des biens ».

Il faut donc se demander quelles peuvent être, à terme, les conséquences pour l'exercice le plus quotidien des libertés – et surtout pour le maintien dans nos sociétés d'un esprit de liberté – d'un développement des tâches policières qui repose sur une conception de plus en plus hypertrophiée de l'idée de prévention. On s'amuse de certains psychiatres qui voudraient soumettre à l'analyse et mettre en fiches de façon préventive toute la population d'un pays. Mais sommes-nous loin de cette redoutable utopie lorsque, par exemple, se multiplient les enquêtes privées au niveau de l'embauche du personnel de certaines entreprises, ou que se généralise l'établissement de systèmes sophistiqués et omniprésents de

surveillance électronique dans ces espaces de plus en plus nombreux qui ne sont souvent ni totalement publics ni totalement privés ?

Le monde, disait Albrecht FUNK <sup>(9)</sup>, est devenu notre champ de bataille. Je souscris à cette proposition mais je crois également qu'il nous faut apprendre à considérer que le monde est devenu en quelque sorte notre laboratoire. Les interventions relatives aux développements récents de la réflexion et de l'action policière englobés sous l'appellation générale de « police communautaire » ont mis en évidence l'existence presque sous nos yeux – de l'autre côté de l'Atlantique comme de l'autre côté de la Manche – d'un véritable laboratoire du changement en fonctionnement. Ces expériences doivent retenir l'attention de tous, à la condition de bien voir ce qu'il convient d'en retirer : non pas des recettes transposables telles quelles dans des contextes socio-politiques et culturels très différents, mais des méthodes pour poser des problèmes et pour rechercher des solutions.

Cependant, si nous réfléchissons sur ce que viennent chercher chez nous des policiers d'autres pays, il y a là toujours une opportunité de mieux percevoir à la fois nos forces et nos faiblesses. On constate, par exemple, que les polices de l'Est viennent chercher des leçons à l'Ouest au moment même où les polices de l'Ouest connaissent une sérieuse crise d'adaptation, paraissent incertaines d'elles-mêmes et de leur avenir, doutent de la validité de leurs modes d'action habituels et hésitent sur le sens dans lequel elles doivent s'investir. Or, que les unes viennent apprendre chez les autres, et non pas l'inverse, laisse supposer qu'il existe certainement chez nous des richesses, mais que celles-ci ne sont pas nécessairement là où nous le croyons habituellement.

Je dirai, en conclusion, que l'Europe se fait sous nos yeux et que nous participons en ce moment même à sa construction. Nos polices désormais se connaissent mieux. Elles commencent à apprendre à travailler ensemble, au milieu certes d'un certain nombre de difficultés juridiques et culturelles. Chacune de ces polices est en mesure aujourd'hui de mieux apprécier les vertus et les faiblesses du système voisin et, retournant son regard sur elle-même, du même coup de mieux se percevoir. Au-delà de toutes nos différences, une commune tradition, nous rassemble; la France où l'on aime les formules d'airain et de bronze l'a plus solennellement établie que dans d'autres pays, mais tous les pays démocratiques y adhèrent. Cette tradition, que Dominique MONJARDET <sup>(10)</sup> a rappelé, veut que la police, ou la force publique, ne cherche ni à s'organiser ni à fonctionner au bénéfice de ceux qui la composent ou qui la dirigent mais pour le bien de l'ensemble de la société. Cette société aujourd'hui est tout autant internationale – et en particulier européenne – que nationale. Voilà deux dimensions dont le croisement donne à tout ce qui s'est dit et fait ici depuis quatre jours ses plus hautes significations.

*Notes*

(1) Directeur du *Center for the Study of Public Order*, Université de Leicester (Grande-Bretagne). Article à paraître dans le n° 14 des *Cahiers de la sécurité intérieure*.

(2) Voir l'article publié dans ce même numéro.

(3) Membre de *Her Majesty's Inspectorate of Constabulary* qui dépend du Home Office à Londres.

(4) Voir l'article publié dans ce même numéro.

(5) Voir l'article publié dans ce même numéro.

(6) Chef du Département d'Etudes Sociologiques, Université de Sheffield (Grande-Bretagne). Article à paraître dans le n° 14 des *Cahiers de la sécurité intérieure*.

(7) Voir l'article publié dans ce même numéro.

(8) Président de la *Independent Commission for Police Complaints*, Belfast (Irlande du Nord). Article à paraître dans le n° 14 des *Cahiers de la sécurité intérieure*.

(9) Voir l'article publié dans ce même numéro.

(10) Voir l'article publié dans ce même numéro.



# Réflexions sur les systèmes de police et la coopération policière en Europe

**Albert J. Reiss**

Professeur au département de sociologie

Yale University

(États-Unis)

*Les polices doivent s'adapter à un nouvel environnement. Suivant qu'ils sont centralisés ou décentralisés, les systèmes de police n'ont cependant pas la même propension à innover et à se transformer. L'action policière au plan international implique en outre des abandons de souveraineté auxquels tous les pays ne sont pas prêts.*

L'organisation de ce colloque manifeste à quel point sont importants et fructueux, pour les responsables policiers et les chercheurs, les échanges et discussions sur les cadres organisationnels de l'action policière. J'aimerais apporter quelques commentaires et réflexions d'ordre général sur les débats de ces derniers jours.

## Systèmes de police centralisés et décentralisés

Ma première réflexion est suscitée par les comparaisons des systèmes de police nationaux. Je pense en particulier au contraste entre les pays où la police est centralisée sous une autorité d'État unique et une hiérarchie administrative, et ceux où elle est largement décentralisée. Dans le cadre de ce colloque, nous pourrions faire une étude comparative du système français – qui centralise essentiellement la police urbaine au ministère de l'Intérieur, tandis que la gendarmerie s'occupe du reste sous la tutelle d'un magistrat – et du système de mon pays, les États-Unis, où l'autorité de police est largement décentralisée, fragmentée et répartie entre les autorités fédérales, les États, les comtés et les villes. Il existe donc quelques 12 000 agences de police différentes dont les juridictions sont concurrentes ou empiètent les unes sur les autres. Entre ces idéal-types existent des systèmes administratifs policiers sous autorité régionale comme le système régional anglais ou gallois, ou encore les systèmes d'État australien et allemand.

Chaque État démocratique moderne est convaincu de la supériorité de son modèle de police. Aussi valables que soient certains arguments, je voudrais comparer les limites et les avantages de chaque système ainsi que les concessions faites par chacun de ces modèles.

Les systèmes centralisés de police sont tout d'abord extrêmement bureaucratiques, et par là-même réfractaires aux transformations de structure et d'autorité. Il est facile de se soustraire aux décisions de changement, même si elles émanent d'une autorité centrale, car elles sont appliquées de façon extrêmement formelle. Ceci explique pourquoi les systèmes de police dépendant d'une autorité centrale changent si lentement. Les systèmes centralisés ont aussi moins tendance à innover, vu le peu de latitude accordée à leurs composantes hiérarchiques. Les innovations et les changements ne peuvent venir que du haut et descendre la voie hiérarchique. Toute déviation ou adaptation des ordres de l'autorité centrale par les officiers subalternes est officiellement interdite. La structure des systèmes de police commandés centralement se rapproche beaucoup de celle des organisations militaires auxquelles ils peuvent être assimilés.

En revanche, lorsqu'il existe de nombreuses polices à peu près autonomes, certaines au moins seront très novatrices, même si la plupart ne le sont pas. Dans les systèmes décentralisés, les changements peuvent être très rapides, non seulement en raison de la plus grande latitude accordée aux services pour innover, mais aussi parce que les innovations peuvent se répandre relativement rapidement aux autres services étant donné leur autonomie. En conséquence, dans les systèmes décentralisés, les méthodes de police se modifient parce que les services autonomes sont libres de créer, d'adopter et d'adapter les innovations. Les unités autonomes ne sont pas soumises à l'uniformité.

Il y a pourtant des inconvénients à la décentralisation de l'autorité de police. Les systèmes décentralisés ne sont pas détachés de l'autorité politique locale, contrairement aux systèmes bureaucratiques centralisés. Il leur faut donc répondre aux demandes de l'autorité gouvernementale locale et être ainsi exposés aux changements électoraux, surtout si, comme c'est souvent le cas aux États-Unis, le chef de la police locale est nommé par le maire ou le directeur des services municipaux. Cette responsabilité des polices locales devant l'autorité politique locale présente à la fois des avantages et des inconvénients. D'un côté elle permet d'envisager des changements rapides car les polices locales sont soutenues par l'autorité politique locale. Mais d'un autre côté, le contrôle politique local de l'action policière peut conduire au favoritisme et à une corruption de l'autorité par les intérêts locaux.

Il n'est donc pas surprenant d'apprendre que, chaque année dans un système de police décentralisé comme celui des États-Unis, l'autorité de police locale a cédé à la corruption par le biais de faveurs ou de collu-

sion avec les intérêts criminels locaux. Cependant, dans un système décentralisé, la corruption ne s'étend pas au-delà des polices locales. Dans son ensemble, la police en tant que système n'est pas affectée par la corruption. En revanche, dans un système centralisé, les polices locales sont largement protégées de la corruption en étant sous le contrôle d'une autorité centrale. Néanmoins, comme l'affaire BEN BARKA l'a démontré en France, lorsque l'autorité centrale de la police est corrompue, les rangs supérieurs de celle-ci sont subornés par des personnalités de premier plan de l'autorité politique centrale. C'est pourquoi, bien que relativement rare dans les systèmes de police centralisés, la corruption du gouvernement central, lorsqu'elle se produit, s'étend à tout le système. La corruption peut être endémique dans les systèmes décentralisés, mais les sommets de la hiérarchie sont rarement touchés et la majorité des services ne sont pas affectés, même s'ils abritent parfois des policiers corrompus.

Je tiens à insister à nouveau sur les différences existant entre les deux modèles de police. Bien que les systèmes locaux facilitent l'innovation, trop de systèmes locaux rend difficile la diffusion des innovations, celles-ci étant laissées à leur discrétion. En revanche, un système centralisé peut faciliter la dissémination des innovations car une fois que les décisions sont prises, la voie hiérarchique bureaucratique assure l'uniformité et la conformité aux exigences de l'autorité centrale.

On peut encore préciser les différences. Un système de police décentralisé peut être plus facilement pénétré par des acteurs et une autorité externes, alors qu'un système centralisé est fermé. En conséquence, les polices des systèmes décentralisés ont plutôt tendance à s'associer à des organisations extérieures pour introduire des changements. Ces systèmes possèdent en général des services ouverts aux expériences et aux innovations développées à l'extérieur. Ils servent de terrains d'essai pour les innovations et leur évaluation.

Bien que les systèmes centralisés soient moins enclins à innover et aient plutôt tendance à résister au changement, ces tendances peuvent être surmontées. Des solutions nouvelles peuvent être expérimentées et développées telles que la création d'unités de recherche et de développement spéciales. Malheureusement, la plupart des systèmes centralisés investissent relativement peu dans la recherche et le développement. Les militaires de la plupart des pays occidentaux, par exemple, réservent 8 à 10 % de leur budget annuel à ces activités, alors que les systèmes de police n'y consacrent qu'une partie infime de leur budget annuel, moins de 0,5 % en moyenne.

La police, comme les systèmes militaires centraux, ne possède pas la capacité scientifique qui lui permettrait d'innover avec succès. Mais, à l'image des militaires, elle peut y arriver en soutenant à la fois à l'extérieur la capacité de recherche et de développement et en son sein des



unités d'évaluation permettant de tester les innovations sur le terrain. Il n'est pas souhaitable d'atteindre cet objectif – comme c'est le cas dans les systèmes centralisés d'État – en créant une bureaucratie de recherche insensible aux besoins de la police. Il vaut mieux, du moins en partie, faire appel, par l'adjudication de contrats, à des organismes de recherche extérieurs qui s'engagent dans des études en collaboration avec les agences de police.

## **Lutte contre le crime et prévention**

Je voudrais m'interroger en second lieu sur le manque relatif d'attention prêté au rôle que peuvent jouer les systèmes de police dans la prévention des crimes et la protection des intérêts du public, en comparaison avec le degré d'attention généralement accordé à leur réaction devant les crimes et les événements affectant l'ordre public. Il a été fait référence à plusieurs reprises, pendant ce symposium, aux attentes du public en matière de petits délits envers les personnes ou les biens. Mais l'on n'a guère parlé de la façon dont la police peut prévenir ces crimes ou réduire la gravité de leurs conséquences. En fait, nous avons souvent entendu le contraire, à savoir que le rôle de la police dans la prévention et le contrôle des crimes est assez limité.

Cette conclusion semble dénoter un pessimisme excessif et injustifié. La police ne peut et ne doit pas l'accepter à long terme. Grâce à la recherche, au développement et à l'évaluation, la police peut avoir un rôle actif en apprenant à prévenir les crimes et à contrôler leurs effets. On pourrait comparer le crime au cancer. Il doit exister autant de sortes de crimes qu'il existe de sortes de cancers. Il est aujourd'hui admis que la compréhension et le traitement du cancer varient selon ses formes. Par exemple, une des principales causes du cancer de la peau – les rayons ultraviolets – et ses moyens de prévention – l'utilisation d'agents bloquants – sont radicalement différents de ceux du cancer du colon, ce dernier étant causé et prévenu par les habitudes alimentaires. Il en va de même pour les crimes : la cause et les moyens de prévention sont différents s'il s'agit de violence conjugale ou de vol. Pour simplifier, tout comme nous apprenons à prévenir les cancers et à en limiter les conséquences, nous devons consacrer plus d'efforts à la prévention des crimes. Les organisations de police devraient s'engager beaucoup plus activement dans ce sens. L'emploi de patrouilles de dissuasion est trop général pour être fiable.

## **Action policière et souveraineté de l'État**

En troisième lieu, je voudrais m'interroger sur la façon dont on peut concilier, de nos jours, la souveraineté de l'État et les systèmes de police

étant donné la criminalité transnationale, l'émergence et le développement de systèmes politiques régionaux plus unifiés telle qu'une union politique européenne et une europolice. Les discussions de ce colloque ont tourné en majeure partie autour de la coopération des systèmes souverains européens actuels, d'un Interpol dont l'autorité sur l'information est limitée et des organismes fédérés naissants autour d'une communauté politique européenne encore en gestation. Si l'on ne peut nier que certaines collaborations sont souhaitables, les problèmes liés à la criminalité transnationale et aux déplacements internationaux de population sont bien plus importants. En effet, la souveraineté nationale doit nécessairement décliner non seulement devant l'unification européenne, qu'elle qu'en soit la forme, mais aussi parce que le contrôle de la criminalité transnationale réclame l'abandon de certaines formes de souveraineté politique. Le contrôle de la criminalité transnationale implique la pénétration de la souveraineté d'État, soit par la création de nouveaux organes souverains et rapports de collaboration, soit par l'acceptation pour chaque nation souveraine d'une pénétration par les autres nations. Celle-ci se fera sous diverses formes, à commencer par l'ouverture des frontières, suivie d'un plus grand échange d'informations, puis d'une intégration des fonctions et du personnel policiers. Néanmoins, l'échange comme la fusion des polices engendre ses propres problèmes. Pour parler de façon plus concrète, le contrôle des crimes d'affaires transnationaux va exiger de plus en plus souvent que les entreprises et les États communiquent à d'autres pays des informations confidentielles afin de lutter contre des crimes qu'on ne peut pas considérer comme seulement nationaux.

Un problème considérable dans le crime transnational est la protection de l'information souveraine. Plus on développe de systèmes d'informations communs et accessibles aux autres nations pour lutter contre la criminalité transnationale, plus l'autorité souveraine doit céder le pas devant le besoin d'information. Il est assez paradoxal de voir que les autorités souveraines cherchent à protéger les informations confidentielles des entreprises et des organes gouvernementaux, tout en s'engageant dans divers types de coopération qui rendent les informations vulnérables à la pénétration extérieure. Il est peu probable que les gouvernements et leurs systèmes de police divulguent volontairement des informations dont ils considèrent qu'elles doivent bénéficier d'une protection souveraine comme les secrets d'affaires et d'État. Ils tairont des informations pour leur propre protection. Ce problème qui affecte aujourd'hui l'action policière au niveau des États ne pourra que s'aménager à l'échelle transnationale. La création de systèmes d'informations policiers intégrés pose des problèmes nouveaux concernant la façon de réduire le volume des informations et de les rendre non seulement accessibles, mais aussi utiles.

## Conclusion

Je voudrais, pour conclure, dire quelques mots sur l'usage des stéréotypes en matière policière. Je voudrais citer deux exemples pour clarifier mon propos. Il ne faut pas faire l'erreur de considérer l'action policière en Irlande du Nord seulement du point de vue du terrorisme. Il ne faut pas non plus croire que l'activité policière aux États-Unis a été totalement organisée par un mouvement social appelé police communautaire. Les problèmes et les mouvements nationaux conditionnent sans doute ce que fait la police dans un pays précis à un moment précis. Ils orientent les réponses apportées par la police mais ne devraient pas les déterminer entièrement. A long terme, une communauté internationale cherchera peut-être à modifier à la fois notre façon d'envisager le crime et notre façon de le prévenir et de le contrôler. Acceptons l'évolution de l'action policière et de la prévention de la criminalité au lieu de rester attachés à nos histoires respectives.

# **REPÈRES**



## Dossiers

# La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police

**Barbara Jankowski**

Chargée de recherche à l'IHESI

Présenter un bilan des recherches sur la police de proximité en France suppose l'existence d'un corpus numériquement assez conséquent pour qu'une mise au point s'avère nécessaire. Ce n'est pas ce qui caractérise la situation française aujourd'hui <sup>(1)</sup>. Si le concept de police de proximité s'est progressivement imposé dans les déclarations sur les missions de la police urbaine jusqu'à devenir une priorité, ce fait est récent. Il est facile d'imaginer que la mise en œuvre de la police de proximité n'a donné lieu qu'à un nombre fort limité de recherches du fait de sa nouveauté mais également parce que la recherche sur les stratégies et pratiques policières est elle-même relativement nouvelle dans notre pays. Il n'est pas, en outre, d'un usage répandu en France, de mettre en place parallèlement des politiques publiques et des recherches évaluatives sur ces politiques.

Bien qu'il ne s'agisse pas ici de faire une comparaison entre le *community policing* tel qu'il s'est développé dans les pays d'Amérique du Nord ou en Grande-Bretagne et ce qui se pratique en France, il est tout de même indispensable de revenir sur les éléments constitutifs du modèle anglo-saxon pour raisonner sur la police de proximité dans notre pays, dans la mesure où, implicitement, le concept français renvoie à ce modèle. Le *community policing* repose principalement sur l'idée selon laquelle la police obtient de meilleurs résultats en s'appuyant sur les relations qu'elle développe avec la population. Cela implique notamment :

- que la police ne doit plus concentrer ses activités exclusivement dans le domaine de la lutte contre la criminalité, la priorité est accordée à la résolution des problèmes que rencontre la population;
- l'établissement d'un partenariat avec le public et ses représentants, invités à exprimer leurs demandes, mais aussi avec les autres organismes concernés par les problèmes d'insécurité;
- que ce partenariat s'établisse à un niveau local, ce qui nécessite une décentralisation des structures.

Ces orientations ont au moins deux répercussions importantes :

- elles correspondent à un changement d'optique dans la manière de qualifier le travail policier : la priorité est donnée aux problèmes rencontrés par la population. A cet égard, la coopération du public avec la police est indispensable et détermine l'efficacité de la police;
- la mesure de l'efficacité n'est plus ni la rapidité d'intervention ni le nombre d'arrestations, mais l'« absence de désordre » puisque ce sont en premier lieu les problèmes qui troublent le plus la vie des habitants qui doivent être pris en compte par les services de police <sup>(2)</sup>.

En France, le concept de police de proximité est loin d'être aussi formalisé qu'en Amérique du Nord ou qu'en Grande-Bretagne. Aux États-Unis, par exemple, le *community policing* revêt un caractère de véritable réforme des missions de la police, après que des recherches expérimentales aient démontré que les fondements mêmes du professionnalisme policier des années 50-60 étaient inopérants, eu égard aux objectifs fixés : faire baisser la criminalité et le sentiment d'insécurité. Cette stratégie s'appuie sur un effort conjoint du ministère de la Justice américain, de chercheurs et de chefs de départements de police particulièrement impliqués. Le *community policing* a déjà donné lieu à une quantité imposante de livres, articles, fascicules, d'expériences et d'évaluations, même si aucun département de police ne fonctionne intégralement selon les règles du modèle. Les instances fédérales déploient d'énormes efforts pour convaincre les départements de police des villes d'adopter cette nouvelle stratégie, qui est loin de faire d'ailleurs l'unanimité.

Trois points seront successivement abordés dans ce texte : dans une première partie, il sera précisé ce que représente la police de proximité en France aujourd'hui en s'appuyant sur un rapide historique; une deuxième partie retracera les acquis des recherches menées sur certains aspects de la police de proximité; enfin, on terminera par les questions qui se posent à la lumière de ces résultats, aussi partiels soient-ils.

## La police de proximité en France : l'état des lieux

### L'apparition du concept : bref historique

Si la notion de proximité commence à apparaître dans les discours officiels sur la police dans les années 1988-89, le terme « police de proximité » s'impose plus tard <sup>(3)</sup>.

Dans les années 1983-84, pour qualifier le travail et les missions de la police urbaine qui aujourd'hui relèvent de la police de proximité, on évoque plutôt la lutte contre la petite délinquance avec, pour y remédier, des mesures parmi lesquelles l'intensification de la présence policière sur la voie publique et l'îlotage.

A partir de 1988, il est de plus en plus souvent question de « police au quotidien », de la « sécurité dans la vie quotidienne » et de la nécessité, pour les services de police, de se rapprocher de la population. A cette époque, on évoque la police comme outil de « proximité sociale » ou encore de « gestion de proximité ». Dans les déclarations officielles, il est beaucoup question du nécessaire « rapprochement police/population » mais pas encore de police de proximité <sup>(4)</sup>.

C'est dans les derniers mois de 1990 que les notes internes à l'administration font référence à la police de proximité : « Une forte demande s'exprime en faveur d'une police de proximité, plus impliquée dans la vie quotidienne des habitants » <sup>(5)</sup>.

Au cours de l'année 1991, l'usage de ce concept se répand. « Dès à présent la police nationale s'est fixée des objectifs favorisant l'émergence d'une police de proximité où la relation police/population occupe une place essentielle » écrit le sous-directeur à l'action préventive de la direction centrale des polices urbaines en septembre 1991 <sup>(6)</sup>. Au Conseil des ministres du 20 novembre 1991, Ph. MARCHAND, ministre de l'Intérieur, déclare : « La sécurité quotidienne des français implique une police de proximité efficace. Celle-ci doit avoir une dimension préventive et s'insérer dans la politique de la ville et une dimension répressive pour que l'ordre public soit assuré en permanence et partout sur le territoire national ».

En 1992 la police de proximité est affichée comme une priorité de la police urbaine. Ainsi, le ministre de l'Intérieur, P. QUELÈS annonce-t-il : « Le plan d'action pour la sécurité que j'ai présenté le 13 mai dernier ... contient deux orientations essentielles pour l'avenir. D'abord, l'idée d'une police de proximité, c'est-à-dire d'une police proche des citoyens et qui puise dans cette proximité plus de reconnaissance et de légitimité. Cela correspond à une évolution tout à fait positive dans l'histoire de la police française qui a longtemps trouvé sa légitimité dans sa proximité avec l'État et dans l'expression de la force plus que dans sa relation avec les citoyens » <sup>(7)</sup>.

On voit donc combien le concept est récent et a mis du temps à s'imposer dans une acception qui maintenant est un peu plus large qu'au départ. Utilisé d'abord comme simple équivalent de la lutte contre la petite et moyenne délinquance, il a ensuite traduit l'idée du rapprochement police/population. A cet objectif qui signifiait qu'il était nécessaire de favoriser une meilleure compréhension entre l'institution et ses usagers, s'est ajoutée l'idée, importante, de légitimité tirée de ce rapprochement : « Dans cette conception de la sécurité publique, l'institution policière n'est pas un corps refermé sur lui-même, au service exclusif de la défense de l'ordre et de l'État. Il est au service des citoyens. L'institution policière doit être à l'écoute de la demande sociale, et elle doit



engager un dialogue avec l'ensemble des acteurs responsables de la sécurité » <sup>(8)</sup>.

On ne trouve cependant pas, au delà de ces énoncés, de consignes sur la manière dont cette priorité est sensée se traduire en actions concrètes. Malgré la multiplication des textes de référence, la police de proximité présente un contour plutôt flou. Elle est souvent présentée comme un équivalent du rapprochement police/population, qui lui même passe par le développement de l'ilotage, par l'amélioration de l'accueil dans les commissariats et par le renforcement de la présence policière sur la voie publique. Ces modalités forment une mosaïque plus qu'elles ne s'intègrent et paraissent plus interchangeables que hiérarchisées <sup>(9)</sup>.

### L'orientation des missions de la police urbaine vers la police de proximité

Une autre manière d'appréhender ce que représente la police de proximité en France aujourd'hui est possible : il s'agit, en s'appuyant sur la définition anglo-saxonne du *community policing*, d'essayer de repérer si certains aspects qui relèvent de ce modèle sont présents dans la manière de définir les missions et les structures de la police urbaine en France. Analysée sur cette base là, la police de proximité n'est pas aussi récente que l'utilisation du concept le laisserait entendre. Quatre dimensions se sont progressivement mises en place depuis une dizaine d'années; elles tracent les bases, du moins en théorie, d'une véritable police de proximité au sens anglo-saxon du *community policing*. Ces quatre dimensions sont les suivantes :

- une attention accrue au public et aux attentes du public en matière de sécurité;
- l'accent mis sur la nécessité de travailler en partenariat;
- l'idée de territorialisation des services de police;
- la mise en avant de l'ilotage comme mode d'intervention prioritaire de la police urbaine.

Ces quatre dimensions sont issues de deux politiques : la politique de modernisation de la police, propre au ministère de l'Intérieur, et la politique de prévention de la délinquance mise en œuvre de manière inter-ministérielle et en concertation avec les élus locaux après les événements de l'été 1981 <sup>(10)</sup>, notamment au travers de la création du Conseil national de prévention de la délinquance et, au niveau local, des Conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), auxquels participent les représentants des services de police.

La politique de prévention de la délinquance telle qu'elle a été mise en œuvre depuis 1982 prônait le rapprochement police/public d'une part, et la nécessité de travailler en « partenariat », d'autre part. Ces deux thèmes ont été progressivement intégrés aux objectifs de la police : dès 1983, la meilleure compréhension entre les usagers et les policiers

devient un objectif de la Charte de la formation de la police nationale. Quant à la nécessité de travailler en partenariat, elle est désormais clairement énoncée : « Il faut bien se persuader que la sécurité publique est largement une co-production. C'est une mission où le rôle de l'État est majeur, mais cette politique ne peut réussir que si elle est partagée entre tous les acteurs concernés » <sup>(11)</sup>.

L'idée de territorialisation des services de police répond à la volonté d'adapter la police à son territoire. Elle s'est traduite notamment par la départementalisation des services de police <sup>(12)</sup>, initiée à partir de 1990 et généralisée à la fin de 1992. Ce sont ces services territoriaux qui sont chargés de la police de proximité. Mais cette territorialisation ne s'effectue pas uniquement au travers d'une réforme des structures. On la retrouve également dans l'affirmation selon laquelle les politiques de sécurité doivent être avant tout locales : « Cette réorganisation de la police nationale a pour objet principal de constituer auprès du préfet de département, un instrument opérationnel de mise en œuvre de politiques locales de sécurité, particulièrement de lutte contre la petite et moyenne délinquance, en mobilisant l'ensemble des forces de police à sa disposition » <sup>(13)</sup>.

En ce qui concerne l'ilotage, il faut signaler qu'il s'agit là d'un mode d'intervention sans cesse remis à l'ordre du jour depuis 20 ans et qui, ces dernières années, est devenu la pièce maîtresse du dispositif de rapprochement police/population. Rappelons qu'en 1974, une note de service du ministère de l'Intérieur généralise la technique de l'ilotage à toutes les circonscriptions de police, en tant que « méthode de base pour développer la sécurité en milieu urbain ». Soulignons qu'à l'époque, les îlots étaient choisis en priorité dans les quartiers périphériques et dans les grands ensembles nouvellement édifiés <sup>(14)</sup>. L'ilotage est ensuite remis à l'ordre du jour en 1982 par la Commission des maires sur la sécurité qui en fait une de ses propositions pour lutter contre l'insécurité urbaine. En 1990, le ministère de l'Intérieur relance l'ilotage en l'inscrivant dans la politique de développement social urbain <sup>(15)</sup>. L'ilotage est défini comme « une technique de surveillance de la voie publique qui consiste à assurer une présence personnalisée, régulière, ostensible et sécurisante dans les quartiers... l'ilotage favorise, par la dimension de convivialité qu'il introduit, le rapprochement entre la police et la population » <sup>(16)</sup>. Dans le bilan du rapport de la Commission des maires sur la sécurité, l'ilotage est considéré comme un des éléments essentiels de l'évolution de la police vers une police de proximité <sup>(17)</sup>.

## Les acquis des recherches

Si le concept de police de proximité repose sur une quantité importante de déclarations officielles, s'il se traduit maintenant dans les organigrammes <sup>(18)</sup> et les programmes de formation, peu de recherches ont été

réalisées à ce jour sur la manière dont ce concept se concrétise réellement sur le terrain ou pour en évaluer l'impact.

Les éléments d'analyse que l'on peut tirer des recherches disponibles <sup>(19)</sup> s'articulent autour de quatre aspects qui seront successivement développés : la mise en œuvre de l'ilotage; le partenariat au niveau local; les demandes du public en matière de sécurité et les relations police/population; l'évaluation de l'impact de cette stratégie policière.

## **La mise en œuvre de l'ilotage**

En matière d'ilotage, les seules évaluations qui étaient faites jusqu'à une période récente ne s'intéressaient qu'à l'aspect quantitatif de la question : il s'agissait de dénombrer le nombre d'ilotiers ainsi que le nombre d'ilots <sup>(20)</sup>. Quelques recherches récentes sont allées un peu plus loin et on dispose désormais d'éléments pour bâtir un premier diagnostic des problèmes que soulève la mise en œuvre de l'ilotage sur le terrain.

Les résultats de ces travaux montrent que ce mode d'intervention est très bien accueilli par les habitants mais ne constitue en aucun cas une solution systématique pour résoudre les problèmes de sécurité dans les banlieues difficiles (deux recherches sur deux sites différents attestent que dans un cas, les ilotiers ont pu faire leur travail alors que dans l'autre, il a été impossible de mettre en place ce type de patrouilles à pied). Sa mise en place soulève une série de problèmes de fonctionnement interne qui, s'ils ne sont pas pris en compte et traités, peuvent non seulement marginaliser ce mode d'intervention mais en annuler les effets positifs auprès de la population.

Nous développerons rapidement quatre aspects mis en lumière dans les recherches :

- la difficile acceptation de l'ilotage par les policiers de base;
- les problèmes que pose l'absence de modalités d'évaluation spécifiques à ce mode d'intervention;
- les difficultés internes liées au cloisonnement entre les services de police et à l'absence de circulation de l'information;
- la question de l'ilotage dans les quartiers difficiles.

### ***La difficile acceptation de l'ilotage par les policiers de base***

Lorsqu'on leur demande leur opinion sur l'ilotage, les policiers sont majoritairement favorables. L'enquête menée en 1982 auprès de l'ensemble du personnel de police <sup>(21)</sup> fait ressortir qu'à cette date, 79 % des policiers pensaient que « l'ilotage est un bon moyen de prévention et de rapprochement avec le public », 17 % estimaient que « l'ilotage demande beaucoup de moyens pour peu de résultats » et 3 % que l'ilotage « pouvait être ressenti par le public comme une surveillance trop étroite » <sup>(22)</sup>. La même question posée lors d'une enquête similaire en 1988 <sup>(23)</sup> obtient respectivement 82 %, 15 % et 2 % aux trois items, d'où,

en quelques années, une augmentation du nombre de policiers favorables, en principe, à l'ilotage. Mais l'opinion des policiers est loin de refléter à elle seule la réalité. Sur le terrain, ce consensus ne suffit pas.

Le recrutement des ilotiers repose sur le volontariat. Or, il y a de réelles difficultés à trouver ces volontaires dès lors qu'il est question de créer des unités d'ilotage spécifiques et non de faire faire de l'ilotage, comme cela est souvent le cas, à des gardiens de la paix qui font de l'ilotage lorsqu'aucune autre mission prioritaire, comme un service d'ordre, n'est à assurer.

Ce sont surtout les avantages annexes (horaires, absence de travail le dimanche, possibilité offerte d'être promu sur place) que le contenu même du travail qui incitent les fonctionnaires à choisir l'ilotage. En l'absence d'une véritable politique d'incitation qui repose en grande partie sur la volonté des supérieurs hiérarchiques locaux, il est difficile de constituer ce genre d'unités <sup>(24)</sup>.

Aux yeux des gardiens de la paix affectés au service général parmi lesquels sont recrutées les équipes d'ilotiers, ce qui constitue l'essentiel des missions de police de proximité, c'est-à-dire ce qui contribue à la paix sociale sur un quartier, n'est pas valorisé et ce d'autant plus qu'ils travaillent dans des quartiers défavorisés où ils ne sont pas toujours bien accueillis et où ils ont à faire à une population dont ils ne se sentent pas spontanément proches. Une bonne partie de leur temps est consacrée à un travail qui, à leurs yeux, n'est pas du ressort de la police alors même qu'ils ne peuvent pas accomplir « le vrai travail policier », celui qui consiste à faire du flagrant-délit et à arrêter les délinquants (CUNHIA et DELCROIX 1991; GORGEON 1992).

L'ilotage a du mal à s'imposer car il n'est pas partie intégrante de la culture professionnelle des policiers français. Le bilan des propositions de la Commission des maires sur la sécurité fait état d'un certain nombre d'obstacles qui freinent le développement de cette technique de surveillance de la voie publique qu'est l'ilotage. La culture professionnelle majoritaire des policiers pour lesquels l'ilotage est perçu comme une mission de travail social alors que seule l'activité de la police consistant à arrêter des délinquants est considérée comme véritablement noble, constitue un de ces freins. Ce constat reprend l'analyse de Dominique MONJARDET à propos de la difficulté des policiers à entrer dans les politiques de prévention de la délinquance <sup>(25)</sup>. Ce dernier explique notamment pourquoi, en l'absence d'une véritable politique, les activités qui concernent la prévention de la criminalité reposent sur des pratiques qui relèvent plutôt du militantisme : « La culture professionnelle hiérarchise les compétences, les pratiques, (...) privilégie toujours le flagrant-délit à l'activité dissuasive qui aurait empêché le cambriolage. Le policier qui croit en la prévention, est un militant, c'est-à-dire qu'il agit en fonction d'une croyance personnelle plus que dans le cadre d'une politique, et en

cela c'est aussi un marginal. L'ilotage est vu par les services comme une pratique militante, marginale, coupée de la nature profonde de la profession policière : cause et conséquence, les ilotiers sont marginalisés dans leur service ».

L'enquête faite à Montfermeil confirme ce caractère militant et marginal des fonctionnaires de police qui font de la prévention mais aussi de ceux qui, affectés au service général, n'hésitent pas à aller patrouiller alors que les autres y ont renoncé. Ces volontaires ont souvent un profil particulier tant du point de vue de leur passé personnel que professionnel (ils ont vécu dans une cité ou ont travaillé avant d'entrer dans la police, notamment comme ouvrier, ils possèdent une « intelligence sociale » qui leur permet de savoir doser entre répression et prévention avec les mêmes personnes en fonction des situations dans lesquelles ils se trouvent, ils sont motivés par leur travail, puisqu'il semble que seuls ceux qui croient à leur métier font encore du travail d'initiative dans la cité).

L'ilotage qui repose en grande partie sur le volontariat est davantage le reflet de pratiques militantes que la traduction d'une orientation fondamentale de l'institution. Les propos des fonctionnaires interviewés témoignent de la marge de manœuvre assez importante qui existe dans la mise en œuvre de l'ilotage et du manque de directives claires sur la façon d'exercer cette fonction et d'en pratiquer l'évaluation (BOURGEOIS et al. 1992). Une réelle volonté hiérarchique jointe à une véritable politique du personnel pour pallier aux freins engendrés par la culture professionnelle policière sont indispensables afin d'ancrer la police de proximité dans les pratiques professionnelles et dans les missions de la police urbaine. Cette politique devrait pouvoir s'appuyer sur des critères d'évaluation du travail, distincts de l'activité à caractère répressif.

### ***L'absence de modalités d'évaluation propres à ce mode d'intervention***

Bien que 75 % des policiers considèrent qu'un service est efficace si « le nombre d'affaires à traiter est en diminution » <sup>(26)</sup>, faire du « chiffre », des « bâtons », du « crâne », c'est-à-dire des actions qui peuvent être quantifiées et intégrées dans les statistiques, demeure un critère jusqu'à présent extrêmement valorisé par les policiers et qui continue d'être amplement utilisé comme la seule mesure du travail d'une unité, même lorsqu'il s'agit de l'ilotage.

Toutes les recherches montrent que la hiérarchie se fonde quasi exclusivement sur le nombre d'interpellations pour prouver l'efficacité de leur service à leurs supérieurs, et que les fonctionnaires eux aussi y attachent beaucoup d'importance (CUNHA et DELCROIX 1991; GORGEON 1992; MOUHANNA 1991). Même lorsqu'on tente d'introduire des critères différents, comme à Roubaix, la coexistence sur les fiches d'activité, de critères à caractère répressif (nombre d'interpellations, de verbalisations) et préventif (réunions ou contacts établis avec tel ou tel partenaire) met les

policiers mal à l'aise car ils ne savent pas à partir de quels critères ils seront jugés (MOUHANNA 1991).

On voit à quel point la seule mesure de l'efficacité est celle des statistiques criminelles lorsqu'on lit dans une déclaration ministérielle, dans laquelle sont évoqués les bienfaits de l'ilotage qui rapproche la police des habitants, que « la pratique de l'ilotage a donné lieu, en province à une répression des faits de petite et moyenne délinquance de l'ordre de 5 % ».

Les résultats de l'ilotage, difficilement mesurables par les outils existants, ne sont pas sanctionnés positivement. Le problème de la mesure constitue ce que D. MONJARDET appelle l'obstacle organisationnel : selon lui, tant que les activités de prévention ne donneront pas lieu à une batterie d'indicateurs acceptés par tous comme significatifs et pris en compte dans l'évaluation hiérarchique, elles ne seront pas prises au sérieux par les exécutants <sup>(27)</sup>.

### *Cloisonnement et absence de circulation de l'information*

Quand l'ilotage est mis en place de manière permanente avec un personnel qui y est entièrement affecté, il peut être perçu de manière négative par les fonctionnaires des autres services. La création de l'ilotage à Roubaix s'est faite sans apport d'effectifs. Il a donc fallu réduire certains services pour porter à 60 le nombre d'ilotiers qui étaient 18 auparavant. De nombreux fonctionnaires de police ne jugent donc pas l'ilotage en fonction des avantages qu'il peut apporter à la population mais en fonction des conséquences, en général perçues comme négatives, que la création de cette compagnie a eu sur leur propre travail.

Pour la plupart des policiers, la création de cette compagnie signifie l'apparition de nouvelles tâches, à effectif constant. Pour le roulement, le travail de patrouille a été totalement reconsidéré et est devenu plus contraignant; pour l'unité qui s'occupe de la circulation, la charge de travail s'est accrue. Les inspecteurs chargés de la réception des plaintes souffrent de la réorganisation qui s'est traduite pour eux par la perte de gardiens de la paix affectés à ces tâches. Les inspecteurs voient d'un mauvais œil des policiers en tenue retourner sur la voie publique alors qu'eux-mêmes sont débordés et estiment ne plus pouvoir faire un travail de voie publique qui est aussi le leur (MOUHANNA 1991).

Si l'ilotage a pour ceux qui l'exercent des avantages tels que l'autonomie, la confiance accordée au fonctionnaire par sa hiérarchie, la valorisation tirée des relations avec la population, les autres services ont l'impression de subir une perte de responsabilité et de prérogatives.

La perception générale semble être celle d'un surcroît de travail à effectif restreint. Il est dommage que rien ne permette aujourd'hui de tester une hypothèse qui pourrait être émise et vérifiée : la présence d'ilotiers

n'a-t-elle pas des conséquences sur un certain nombre de demandes du public qui trouvent une solution sur place et ne remontent pas sous forme de plaintes, donc de travail pour les inspecteurs, ou sous la forme de demandes d'interventions au 17, qui mobilisent le service général.

Le cloisonnement des services, traditionnel dans la police, se trouve être très handicapant en matière d'ilotage. Le travail des ilotiers nécessite la coopération des autres policiers, notamment pour répondre correctement aux demandes du public et assurer le suivi des affaires et des demandes que ce dernier adresse. Le cloisonnement a pour conséquence que l'ilotier n'a pas toujours les moyens de répondre aux sollicitations du public qui attend des actions concrètes en échange des informations données. Ceci s'avère notamment en matière de drogue, domaine à la fois sensible aux yeux du public mais dans lequel il est difficile d'agir, car toute information qui peut revêtir de l'importance aux yeux des habitants d'un immeuble n'est pas forcément utilisable pour donner lieu à une procédure de flagrant-délit, à supposer même que la brigade des stupéfiants soit en mesure de répondre.

L'ilotage risque, par manque de coopération entre les services, de ne pas atteindre l'objectif fixé : au lieu de favoriser le rapprochement police/population, le cloisonnement risque d'entraîner une coupure entre population et ilotiers d'une part, et les policiers des autres services d'autre part. La mise en place de l'ilotage dans un service doit donc tenir compte et favoriser la coopération entre les services que cette stratégie d'intervention suppose : un service d'ilotage déconnecté, même s'il est parfaitement organisé et compétent est sans aucun doute condamné. La présence de fonctionnaires ayant une ancienneté dans le service avant de devenir ilotiers et ayant de bonnes relations avec leurs collègues peut momentanément limiter ces risques de coupure, mais cela n'est pas suffisant à long terme (MOUHANNA 1991).

### *L'ilotage dans les quartiers difficiles*

La mise en place de l'ilotage dans les quartiers difficiles se heurte à des réticences fortes chez les fonctionnaires. Il leur faut faire face à l'hostilité qui se manifeste de plus en plus ouvertement et physiquement à l'encontre des forces de police en tenue et qui leur donne le sentiment de courir un danger lors des interventions. La crainte du « pépin » et surtout le sentiment de manquer d'appuis administratifs en cas d'incident contribuent également aux réticences (CUNHIA et DELCROIX, 1991; BOURGEOIS, 1992). Ce sont les constats qui ressortent de quelques mois d'observation et d'entretiens réalisés avec les fonctionnaires de police et les habitants de la cité des Bosquets à Montfermeil. Pour une bonne partie des policiers, pénétrer dans le quartier est une gageure; beaucoup n'y vont plus patrouiller, même en voiture; la démotivation touche un grand nombre de fonctionnaires. L'ilotage, qui est censé être le mode d'intervention privilégié d'une police de proximité, ne fonctionne pas à

Montfermeil faute, entre autres, de volontaires. La représentation que se font les policiers du profil de l'îlotier, dans un quartier comme les Bosquets, qui doit être un « héros, super assistant social mais avec une âme de flic », rejoint ce qui a été mentionné ci-dessus à propos du caractère militant et exceptionnel de cette fonction.

En revanche, il est très intéressant de constater que d'autres modes d'interventions peuvent contribuer à asseoir les fondements d'une présence policière : dans la cité, le Centre de loisirs de jeunes (CLJ) est bien accepté par la population, même s'il est peu reconnu au sein du commissariat. La Brigade de surveillance de la voie publique (BSVP) est présentée par une bonne partie des policiers comme un moyen d'intervention adéquat pour répondre aux problèmes d'insécurité du quartier, ce qui n'est guère étonnant puisque ce type d'unité a une activité qui correspond à l'idée du travail policier. Cette unité est également relativement bien admise par les habitants ; mais cela tient surtout à la personnalité de son chef qui est capable de jouer un rôle de médiateur et de maintenir un dialogue, y compris avec les jeunes qui « préfèrent » ces policiers « en civil » à ceux de la tenue.

L'utilisation des Compagnies républicaine de sécurité (CRS) peut également servir à arrêter l'enchaînement de comportements qui engendrent le sentiment d'insécurité dans les quartiers dits « sensibles ». Les missions dites de sécurisation effectuées par les CRS présentent un cas intéressant puisqu'il s'agit de l'utilisation d'une force spécialisée dans le maintien de l'ordre et dont le professionnalisme dans ce domaine est largement reconnu, pour une mission qui relève de la police de proximité. L'utilisation des Compagnies républicaines de sécurité s'est développée à partir de 1990 pour diminuer le sentiment d'insécurité dans les zones les plus criminogènes <sup>(28)</sup>. L'évaluation qui en a été faite montre que ces missions sont bien perçues par la population qui identifie les CRS de façon spécifique en regard des autres policiers. Leur présence est jugée utile et positive, même si la population a conscience qu'elle est sans grand effet sur la délinquance, parce qu'elle symbolise le maintien d'un État de droit. C'est pour les habitants un « réconfort », écrivent les chercheurs, parce que c'est la preuve qu'en dépit de situations sociales difficiles, personne n'est exclu de l'autorité de l'État. « La présence de la police apparaît ainsi comme une forme de reconnaissance sociale » (TIEVANT 1991).

A l'inverse, l'expérience de Roubaix prouve qu'il n'est pas totalement impossible d'implanter des îlotiers dans des quartiers difficiles. Dans beaucoup de ces quartiers déshérités qui forment l'essentiel du tissu urbain de cette ville, les seuls contacts entre la population et la police se limitaient auparavant aux interventions ponctuelles de police-secours. Les patrouilles évitaient certains secteurs. La redistribution des effectifs a été favorable aux quartiers les plus déshérités, dans lesquels la police était peu présente et n'avait pas le temps de juger de la crédibilité des



appels et du fondement des plaintes. Les problèmes, au départ infimes, entre voisins, qui s'éternisaient, devenaient des causes de tensions plus graves. Avec l'ilotier, le public a enfin l'impression que la police est présente et s'intéresse à ses problèmes. Au moment où l'enquête a été réalisée, l'expérience de Roubaix était concluante, y compris à l'égard des jeunes, puisque l'exemple est donné d'un conflit entre jeunes et policiers du service général que l'ilotier a pu désamorcer.

Il est certes difficile d'établir à quel point la situation de Montfermeil est plus difficile que celle de Roubaix et pourquoi dans un cas l'ilotage fonctionne et pas dans l'autre. Il est certain que les situations ne sont pas comparables car dans un cas, la hiérarchie a mis en place une unité de taille importante en lui fournissant des moyens alors que ces conditions ne semblaient pas être remplies dans l'autre situation. On ne sait donc pas ce qu'aurait donné un dispositif équivalent à celui de Roubaix s'il avait été appliqué dans une cité comme celle des Bosquets. Quel est le degré au delà duquel on ne peut plus envisager de patrouiller à pied dans une cité ? On est tenté de se poser la question mais il est peu probable qu'une quelconque échelle puisse permettre d'y répondre.

Ce qui est certain, en revanche, c'est que l'ilotage, qui est toujours la solution à laquelle les pouvoirs publics pensent lorsqu'une banlieue devient le théâtre de troubles et de désordres violents, n'est pas une solution applicable sans qu'un diagnostic de faisabilité soit établi au préalable car il est évident qu'on ne peut le mettre en place partout.

## Le partenariat au niveau local et la territorialisation de l'activité de la police

Trois dimensions sont implicitement présentes dans l'idée de partenariat et de politiques locales de sécurité <sup>(29)</sup> : le partenariat avec les autres instances et institutions en charge de la sécurité qui implique concertation et coopération entre des organisations dotées de missions différentes ; le partenariat avec la population, pour connaître et répondre à ses attentes ; l'inscription locale conduit les politiques mises en œuvre à s'adapter aux particularités de leur environnement, à chaque fois spécifique.

### *Le partenariat inter-organisationnel*

La coopération entre les services publics qui ont en charge la sécurité publique constitue désormais une priorité. Mais que connaît-on de la capacité des acteurs à travailler ensemble ? Une recherche a été réalisée sur la coopération entre les services extérieurs de l'État chargés des problèmes de sécurité (GATTO et THOENIG 1992). Il s'agit donc d'un partenariat qui se situe au milieu des pyramides hiérarchiques des administrations. Pour assurer la coordination entre police, gendarmerie, parquet et préfecture, de nombreuses structures formelles existent. Sont-elles effi-

caces ? Les chercheurs ont cherché à analyser les capacités des acteurs à coopérer entre eux dans leurs activités quotidiennes. Il est impossible de rendre compte ici de l'ensemble des analyses livrées dans ce rapport. Retenons toutefois quelques constats.

La gestion de la sécurité publique se caractérise par la forte interdépendance des organisations entre elles; cette interdépendance est traitée en théorie par les procédures diverses de nature prescriptive, comme le Code de procédure pénale, les directives nationales, etc.

Aux yeux des acteurs des services extérieurs de l'État, la circulation de l'information est un enjeu capital (il est vital d'être informé en temps réel) et la maîtrise de sa propre sphère d'intervention vis-à-vis de celle d'autrui est ce qui compte le plus pour chaque acteur. Tous les mécanismes de concertation et de coordination présentent donc à la fois un avantage et des contraintes : ils apportent de l'information fiable et pertinente sur la manière dont autrui compte s'y prendre pour régler tel ou tel problème ou appliquer telle directive, mais ils affectent aussi les marges d'action des acteurs qui peuvent être amenés à dévoiler leurs intentions. C'est ce qui explique qu'au cours des réunions, chacun essaie de ne pas avoir à donner trop de précisions sur les aspects de son travail qui lui tiennent le plus à cœur.

Les individus situés au milieu des pyramides hiérarchiques gèrent leur interdépendance mutuelle en s'ajustant à un critère qui leur est commun : le respect de leur autonomie.

L'enquête montre qu'il existe bien de la coopération dans la gestion de cette interdépendance, mais que celle-ci ne se développe pas là où les procédures formelles de concertation et de coordination la prescrivent. La coopération existe mais elle est informelle, basée sur des réseaux de relation locaux que les acteurs développent. Elle ne se décrète pas par injonctions parisiennes.

La coopération, le partenariat, qui sont valorisés dans les discours posent plus de problèmes qu'ils n'offrent de solutions car ils réduisent les marges de manœuvre des individus. La coopération peut se développer non pas sur la base d'une multiplication des procédures formelles de coordination mais au travers des capacités individuelles à établir des relations interpersonnelles et à s'insérer dans le tissu local.

### ***La concertation avec la population***

Le partenariat inclut également la concertation avec le public et la prise en compte des demandes de la population. Les opinions des policiers à l'égard de l'utilité de la concertation avec le public sont plutôt mitigées. En 1988, seulement 47 % d'entre eux estimaient que, face à la petite délinquance, il est souhaitable d'organiser des groupes de travail avec des représentants du public; ce chiffre est en légère progression puisqu'ils n'étaient que 43 % en 1982. 29 % pensent que la concertation

n'aidera pas à faire reculer la petite délinquance et 21 % pensent que c'est au niveau des services de police que la concertation pourrait améliorer la situation <sup>(30)</sup>.

Les projets de services ont, pendant un temps, amorcé une ouverture vers les attentes de la population puisque la réalisation de certains s'est appuyée sur des enquêtes d'opinion du public concernant sa perception des services de police (comme à Denain, par exemple <sup>(31)</sup>). Mais cette expérience semble ne pas s'être généralisée au sein des services et on ignore comment les résultats des enquêtes ont été intégrés, s'ils ont contribué, et comment, à modifier l'organisation, les priorités et la façon de travailler au sein des commissariats.

De son côté, la population ne semble pas prête non plus à jouer le jeu. Dans un sondage réalisé par le CREDOC pour le compte de l'IHESI <sup>(32)</sup>, parmi les 8 moyens proposés pour améliorer la sécurité, l'item « il faut que la population collabore davantage avec la police et la gendarmerie » n'arrive qu'en sixième position avec 32,8 %, bien après les trois premiers items :

- des moyens autres que la prison pour punir les petits délinquants (60,7 %);
- une justice condamnant plus sévèrement les délinquants (55,6 %);
- une lutte plus efficace contre l'immigration clandestine (43,8 %);
- 65 % des français n'ont pas le sentiment, comme citoyen, de pouvoir contribuer à améliorer leur sécurité.

On comprendra aisément que dans ce contexte, des expériences ou des pratiques comme l'utilisation d'habitants volontaires comme auxiliaires de police ou comme le *neighbourhood watch* n'existent pas en France. Le rapport de la Commission des maires souligne que si des efforts ont été entrepris en matière de partenariat entre les institutions, la population demeure encore largement absente de tous ces processus de concertation locale : « les CCPD ne sont pas en mesure, dans la plupart des cas, de recueillir l'expression du public sur les problèmes liés à son sentiment d'insécurité ».

### ***Territorialisation et inscription de l'action de la police au niveau local***

Dans ce domaine, les résultats sont encore partiels. Une enquête menée dans un quartier de Lyon met bien en évidence qu'à l'exception des ilotiers, les policiers n'ont pas une vision en termes de territoire, d'espace, de quartier. Ils raisonnent en termes de catégories d'infractions et sur des découpages plus administratifs et abstraits comme l'arrondissement (en ce qui concerne la hiérarchie) ou n'ont tout simplement pas le temps d'acquérir une connaissance fine d'un quartier car ils sont amenés à patrouiller sur des zones qui changent sans arrêt (BOURGEOIS 1991).

Une autre recherche démontre à quel point il est difficile pour les chefs de service de déterminer des priorités purement locales. On observe bien une très grande variété d'organigrammes et de priorités, mais de fait, les possibilités d'adapter les structures aux caractéristiques locales ne peut se faire qu'à la marge (GORGEON 1992).

On observe ainsi à la fois que chaque système local est différent (THOENIG 1992) mais que ces différences ne sont pas construites ou imposées par la prise en compte des particularismes de la délinquance locale (GORGEON).

### **Les relations police/public et la (ou les) demande(s) du public**

Dans sa recherche comparée sur les systèmes de police, R.I. MAWBY montre que la France est parmi les dix pays analysés dans le livre, celui dans lequel les relations population/police sont les moins développées, même si, écrit l'auteur, depuis le début des années 80, quelques pistes comme les CCPD tendent à aller dans le sens d'un plus grand contact entre la police et le public <sup>(33)</sup>.

En 1988, les policiers évaluent les relations police/public de la manière suivante : ces relations se sont améliorées pour 40 % d'entre eux, n'ont pas changé pour 38 % d'entre eux, se sont détériorées pour 20 % d'entre eux <sup>(34)</sup>.

En ce qui concerne la population, deux enquêtes par questionnaire menées dans deux grandes agglomérations françaises (Lille et Marseille) montrent que globalement, l'image de la police est plutôt favorable (il y a plus de points sur lesquels la police bénéficie d'attitudes favorables de la part de la population, que de points négatifs); ce que confirment d'autres sondages. Les insatisfactions se cristallisent sur deux thèmes, quel que soit l'âge, le lieu d'habitation et le sexe des personnes interrogées. C'est la présence de la police : « on ne la trouve pas assez dans les endroits à risque et trop dans les endroits calmes » et sa relation avec la population : « elle n'est pas assez proche de la population ». Il y a d'ailleurs, semble-t-il, une contradiction entre le fait que la majorité de la population estime que la police fait correctement son travail et le fait que la police soit considérée comme n'étant pas assez proche de la population. Cela montre à quel point cette dimension de proximité n'est pas intégrée dans les critères qui servent implicitement, au public, à se forger une idée de la qualité du travail de la police.

La police est considérée comme particulièrement efficace dans l'accomplissement des tâches de circulation (72 %), de sécurité routière (76 %) et de maintien de l'ordre (70 %). A l'inverse, en ce qui concerne les tâches de sécurité, donc de la police de proximité, les scores sont nettement moins bons. Pour les trois tâches, qui selon les interviewés incombent le plus à la police (appréhender les cambrioleurs, être présents, patrouil-

ler), il n'y a plus que respectivement 49 %, 52 % et 57 % des gens interrogés à trouver la police efficace.

Alors qu'on pouvait s'attendre à ce que le lieu d'habitation soit une variable influente sur l'image du public envers la police, on constate que cette image n'est ni plus mauvaise ni meilleure dans les quartiers défavorisés à forte proportion d'habitats collectifs, que chez les habitants de zones pavillonnaires ou de quartiers résidentiels. Seuls les commerçants se distinguent des habitants sur un certain nombre de points.

L'enquête sur Montfermeil s'attache, quant à elle, aux attentes et aux perceptions, en matière de sécurité, des différentes catégories de population :

- Chez les adultes, le sentiment d'insécurité se traduit surtout par la crainte des cambriolages y compris de jour et la peur des dangers courus par leurs enfants. Les reproches les plus généralement exprimés envers les services de police concernent la qualité de l'accueil au commissariat et le manque de rapidité dans les interventions sur appel (signalons que pour une intervention sur appel aux Bosquets, il faut réunir une équipe de quatre fonctionnaires ce qui peut prendre du temps).

Les adultes souhaiteraient un service d'accueil pour déposer les plaintes jour et nuit et surtout un service de police secours qui fonctionne avec une attente réduite. Ils demandent une présence policière plus importante mais aussi plus informée de la vie de la cité et respectueuse de chacun. Ils considèrent important de réfléchir aux moyens de favoriser l'acceptation par les jeunes d'une présence policière difficile à développer en l'état actuel à l'intérieur de la cité.

- Les jeunes marquent avant tout leur méfiance à l'égard de toute forme de police, et préfèrent avoir à faire aux « civils » de la BSVP qu'aux gardiens en tenue. Même si leur attitude à l'égard de la police est négative, les jeunes expriment des demandes en matière de sécurité et des attentes envers la police. Le sentiment d'insécurité chez les 20-25 ans est lié à la peur qu'ils ont de voir leurs frères et sœurs plus jeunes confrontés à la drogue et au Sida. A ce titre, ils se reconnaissent même prêts à collaborer avec les policiers.

- Selon les représentants des nombreuses associations qui ont pour objectif d'améliorer la vie du quartier, une police de proximité efficace ne peut être mise en place que dans un quartier redevenu paisible. C'est seulement dans ces conditions que l'on peut introduire des îlotiers, en évitant les provocations.

## **L'évaluation de l'impact des stratégies de police de proximité**

L'impact de la police de proximité sur la criminalité est très délicat à établir, si tant est qu'il y en ait un, ce que la plupart des enquêtes anglo-saxonnes ont plutôt démenti. Il est couramment admis que le

*community policing* a plus d'effets sur le sentiment d'insécurité que sur la criminalité elle-même. En France, aucune enquête ne permet, à ce jour, de traiter cet aspect de manière fiable. A Roubaix, cette évaluation est rendue pratiquement impossible, le découpage des îlots ne correspondant pas au découpage des secteurs qui servent à l'établissement des statistiques de la criminalité. L'enquête sur les missions de sécurisation des CRS fait ressortir la difficulté à mesurer l'impact de ces missions en se basant sur les statistiques criminelles due principalement au manque d'homogénéisation des données <sup>(35)</sup> (TIEVANT 1991).

Il existe un certain nombre d'outils utilisés à l'étranger pour évaluer l'impact de la police communautaire, en plus ou à la place des statistiques criminelles. Ce sont les enquêtes de victimation, les enquêtes sur le sentiment d'insécurité, les sondages d'évaluation de la satisfaction du public et les enquêtes sur la satisfaction au travail des policiers <sup>(36)</sup>. Ces outils ont à peu près tous été déjà utilisés en France <sup>(37)</sup> mais, à deux exceptions près, jamais pour mesurer l'impact d'une stratégie policière suite à son application sur le terrain. Ces deux exceptions entrent dans la catégorie « évaluation de la satisfaction du public ». Il s'agit de l'évaluation de l'impact des missions de sécurisation effectuées par les CRS dans le Val-d'Oise et à Marseille, et d'une évaluation de la perception de l'îlotage par la population à Roubaix.

En ce qui concerne les patrouilles de CRS en mission de sécurisation, 79 % des personnes, les ayant remarqués, estiment qu'il est « bien qu'ils soient là ». Ils rassurent, surtout ceux qui se sentent en insécurité. Mais ce n'est pourtant pas de la police que ces habitants attendent principalement la diminution de l'insécurité (la proportion d'habitants qui pensent que la solution aux problèmes d'insécurité réside dans l'augmentation des effectifs de police est faible : 9 %).

A Roubaix, la perception de la population a été étudiée par le biais d'entretiens et d'observations. Globalement, les îlotiers y sont plébiscités. La demande en matière d'îlotage est très forte. Cette stratégie a permis de combler le fossé réel qui existait entre la police et la population. Celle-ci reprochant à la police son manque d'efficacité, un manque de discernement lors des interventions jugées trop musclées, son caractère inabordable. D'une manière générale, l'îlotage a les faveurs du public. A Denain, 74 % de la population est favorable à voir plus souvent des îlotiers dans le secteur.

Aucune enquête ne permet à ce jour d'évaluer les effets à plus long terme. A Roubaix, en effet, la recherche a été menée quelques mois après la mise en place de l'expérience; elle ne mesurait d'ailleurs qu'une expression assez générale. De telles enquêtes mériteraient d'être répétées dans le temps pour connaître l'évolution, s'il y a lieu, des opinions et des attentes.

La satisfaction au travail du personnel est un quatrième indicateur possible. Malheureusement, nous n'avons pas d'enquête ayant trait à cet aspect. Il est toutefois possible de tirer quelques éléments des diverses enquêtes citées auparavant et de faire l'hypothèse selon laquelle l'ilotage correspond à un enrichissement des tâches, grâce à la multiplicité des rôles que l'ilotier est amené à jouer (arbitre, conseiller juridique, médiateur entre population et autres organismes publics, il rassure, informe, éduque et réprime le cas échéant). L'ilotage peut redonner un intérêt au métier par la polyvalence des missions et le contact avec la population.

## Conclusion

Les recherches mettent en lumière quelques-uns des obstacles auxquels se heurte la mise en œuvre de la police de proximité mais également quelques pistes pour esquisser d'éventuelles solutions, que de nouvelles recherches devraient explorer.

En ce qui concerne l'ilotage, tout d'abord, les recherches montrent à quel point le fait d'être à pied est déterminant dans la manière dont la police est perçue par le public qui cherche avant tout à établir un contact et à être rassuré. Deux types d'interventions de la police semblent bien acceptées : l'ilotage, quand l'ilotier est capable de jouer sur la multiplicité des casquettes, ou bien une police aux missions ouvertement répressives, mais alors sans uniforme et capable également, comme les ilotiers, d'instaurer un dialogue, notamment avec les jeunes. Tout ce qui représente l'incarnation de la loi (l'uniforme ou le véhicule) passe de plus en plus mal. Aux yeux du public, la sécurité devient une prestation de service délestée d'une dimension normative univoque.

Par ailleurs, si l'ilotage est amené à se généraliser, il serait plus profitable de l'envisager sous l'angle de la diffusion d'une innovation organisationnelle plutôt que de n'en débattre que sous l'angle du débat répression/prévention. L'ilotage n'est pas une technique isolée qui s'ajoute aux autres stratégies de police. Sa mise en œuvre et son efficacité impliquent un changement large et une réflexion sur l'organisation des services de police urbaine au niveau local. L'ilotage a un impact sur l'activité des autres services, qui doit être anticipé et pensé. Son efficacité suppose la transmission des informations qui est en effet vitale : les ilotiers doivent maintenir des relations avec les autres services et les autres services se servir de ces informations et leur donner suite. L'ilotage a enfin un intérêt pour le personnel qui n'est à l'heure actuelle pas perçu. Il peut contribuer à un enrichissement des tâches mais cela suppose préalablement un enrichissement des modalités d'évaluation.

En ce qui concerne la territorialisation, le bilan de la Commission des maires insiste sur le fait que la police de proximité doit se développer localement. La prise en compte de la spécificité des territoires sur les-

quels travaillent les policiers est une condition de l'insertion réussie de la police dans le tissu social.

D. MONJARDET analyse les raisons pour lesquelles cette référence au territoire provoque d'énormes résistances. Selon lui, prendre au sérieux cette référence au territoire, c'est, pour les policiers, peut-être reconquérir une légitimité accrue auprès de la population, mais c'est un processus long et hasardeux, alors que c'est immédiatement et sûrement renoncer à ce que l'État assure à la police : son monopole. Sur ce point la police n'est pas seule, les administrations ne sont pas prêtes à échanger les lourdeurs et la protection de la tutelle centrale contre le droit de regard des clients locaux <sup>(38)</sup>.

Or, en France, l'ordre public demeure prioritaire au détriment de la sécurité publique. Ce constat n'est pas nouveau mais il vient d'être encore une fois confirmé par une recherche récente (GATTO et THOENIG 1992). Les politiques énoncées par les gouvernements se diluent pour n'être plus que des vœux pieux et des catalogues abstraits. « Les services extérieurs de l'État privilégient l'ordre public de façon absolue et permanente et lorsqu'ils traitent le domaine de la sécurité publique, ils privilégient un autre impératif : l'évitement de l'erreur ».

#### Notes bibliographiques

(1) Ce texte est celui de la communication présentée au colloque « Les systèmes de police et la coopération policière en Europe : comparaisons, tendances, défis », dans le cadre de l'atelier « styles et stratégies de la police au quotidien ».

(2) Ces quelques points de définition ne sont que des repères tant il est vrai que le *community policing* n'est pas un concept ou un modèle homogène, que de nombreuses différences existent entre les pays, les types d'expériences, sans compter celles qui apparaissent dans les évaluations qui en sont faites. Les textes présentant le *community policing* (police communautaire au Canada) sont nombreux. Nous nous référons plus particulièrement aux suivants :

- BRODEUR (J.P.), « Police et sécurité en Amérique du nord, bilan des recherches récentes », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, La Documentation Française, janvier 1990.
- BRODEUR (J.P.), « Policer l'apparence », *Revue canadienne de criminologie*, juillet-octobre 1991.
- DUNHAM (R.G.) et ALPERT (G.P.), *Critical Issues on Policing. Contemporary readings*, Waveland Press, Illinois, 1989.
- MONET (J.C.), *La police communautaire dans les pays anglo-saxons*, IHESI, avril 1992.
- MOORE (M.H.), « Problem-solving and community policing », in *Modern Policing* ed. by TONRY (M.) and MORRIS (N.), « Crime and Justice », a *Review of Research* vol. 15, The University of Chicago Press, 1992.
- SPARROW (M.K.), « Implementing Community Policing », *Perspectives on Policing*, n° 9, US Department of Justice, novembre 1988.
- TROJANOWICZ (R.) et BUCQUEROUX (B.), *Community Policing. A contemporary perspective*, Cincinnati, Anderson, 1990.



(3) Cette sous-partie s'appuie sur les discours et déclarations des ministres de l'Intérieur et sur les rapports et avis rendus par différentes commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale entre 1984 et 1992.

(4) Cf. Intervention de P. JOXE, ministre de l'Intérieur, au Sénat le 1<sup>er</sup> décembre 1988.

(5) Note du Directeur central des polices urbaines en date du 11 décembre 1990.

(6) « Le rôle de la police », communication au séminaire international « Prévention de la criminalité en milieu urbain », Aix-en-Provence, septembre 1991.

(7) Discours de P. QUILÈS, ministre de l'Intérieur, le 2 octobre 1992. Quelques mois auparavant, le ministre évoquait « J'y vois un autre avantage (dans les projets locaux de sécurité), c'est de parvenir enfin à mettre sur pied une police de proximité, proche des citoyens et reconnue dans son utilité sociale. Le service public est au service du public et il doit donc placer l'usager au cœur de ses préoccupations » (20 mai 1992).

(8) Rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 1993.

(9) A l'exception d'un document très récent destiné à la formation des gardiens de la paix, qui décline précisément les compétences et les missions à développer en police de proximité. Scolarité des gardiens de la paix - police de proximité. DFPF-INF-Ecole nationale de police de Marseille, octobre 1992.

(10) L'été chaud des « Minguettes », cité de la banlieue lyonnaise.

(11) Discours de P. QUILÈS, ministre de l'Intérieur le 13 mai 1992, dans lequel est présenté le plan d'action pour la sécurité.

(12) La départementalisation est une réforme des services de police qui place sous une autorité unique (celle du directeur départemental de la Police nationale), tous les services de police du département, c'est-à-dire la police urbaine, les renseignements généraux, et, le cas échéant, la police de l'air et des frontières.

(13) Rapport au nom de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1992. Voir également l'importance donnée à l'élaboration des projets locaux de sécurité par le ministre de l'Intérieur, P. QUILÈS.

(14) Note du 18 juin 1974. Cf. MARION (F.), *les fonctions d'assistance de la police nationale*, IEP de Toulouse, mémoire présenté sous la direction de M. LOUBET DEL BAYLE, 1981.

(15) Circulaire ministérielle du 14 août 1990 sur « La participation de la police nationale à la politique de prévention de la délinquance ».

(16) Note du Directeur central des polices urbaines du 11 décembre 1990 sur « Le renforcement de l'ilotage ».

(17) Bilan des 64 propositions du Rapport de la Commission des maires sur la sécurité : 1982/1992. Conseil national des villes, juin 1992.

(18) L'organigramme actuel du service central de la police urbaine comprend un bureau de l'action préventive, de la police de proximité et de la communication.

(19) Les recherches empiriques sur lesquelles nous nous appuyons sont les suivantes :  
- BOURGEOIS (F.), DIEPPEDALE (D.), « Les stratégies et modes d'intervention des services de police face aux demandes sociales de sécurité », *Economie et Humanisme*, rapport intermédiaire, novembre 1992.

- CUNHA (M.), DELCROIX (C.), « Pertinence du territoire et de la fonction d'une police de proximité - exploration d'un espace social : Montfermeil », AIDRI, décembre 1991.

- GATTO (D.), THOENIG (J.Cl.), « Le policier, le magistrat et le préfet : la gestion de la sécurité publique à l'épreuve du terrain », GAPP-CNRS, STRATEMA, juin 1992.
- GORGEON (C.) et al., « Les brigades de roulement en police urbaine : fonctionnement, contraintes et potentialités », IHESI, juin 1992.
- MOUHANNA (Ch.), « Etude sur l'expérience d'ilotage à Roubaix », CAPI, décembre 1991.
- MOSER (G.), PASCUAL (A.), « L'image de la police à Marseille : les quartiers nord et centre ville », Laboratoire de psychologie de l'environnement, novembre 1991.
- ROBERT (Ph.), « L'image de la police dans l'agglomération de Lille-Roubaix-Tourcoing », IHESI, avril 1992.
- TIEVANT (S.) et al., « La mission sécurisation des CRS en renfort de la police urbaine », IRIS, juillet 1991.

Ces recherches ont été soit financées par l'IHESI soit réalisées en interne. Toutes les autres références de recherches qui ne sont pas initiées par l'IHESI sont citées au fur et à mesure.

(20) Ces chiffres ne sont d'ailleurs pas évidents à analyser dès lors que l'on cherche à mesurer une évolution. Il fut un temps, les flotiers étaient soit « à pied », soit en « cycle », soit en « véhicule ». Puis, dans les bilans, une distinction a été faite entre les flotiers à temps plein et ceux à temps partiel et entre les flots permanents et les flots périodiques. Une analyse longitudinale est impossible avec les données accessibles. Pour situer ce que représente l'ilotage aujourd'hui, citons ces quelques chiffres : « 2534 flots en 1990 contre 2284 en 1983. Au 1<sup>er</sup> janvier 1991, 3666 policiers étaient affectés à cette mission, non compris les effectifs de la préfecture de police » (Bilan du rapport de la Commission des maires sur la sécurité, 1992, citant les chiffres tirés d'un article d'E. INCIYAN dans *Le Monde*). Le rapport de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1993 fait état de 2393 flots tenus par 3676 flotiers.

(21) « 67 451 policiers : Sociographie des personnels de la police nationale », HAUSER (G.) et TIEVANT (S.), juillet 1985.

(22) Il s'agissait d'une question fermée et d'un choix entre ces trois modalités de réponse.

(23) Enquête INTERFACE, « La formation dans la police nationale : 1982-1988 », décembre 1988.

(24) A Roubaix, c'est le DDPU qui a décidé de créer cette unité sur la circonscription en y mettant des moyens qui jusque-là n'existaient pas. Il a fallu pourtant, là aussi, vaincre la méfiance de ceux qui étaient *a priori*, partants.

(25) MONJARDET (D.), « Une mission sur un territoire; de la difficulté des policiers à entrer dans les politiques de prévention de la délinquance », *Bulletin*, la revue du CLCJ n° 26, « L'état de la police » 1991.

(26) Enquête INTERFACE, 1988, op. cit.

(27) MONJARDET (D.), op. cit.

(28) L'emploi des CRS en mission de sécurisation figurait au rang des 16 mesures de lutte contre la délinquance annoncées par P. JOXE, ministre de l'Intérieur le 16 octobre 1990. Ces missions ont un caractère dissuasif. Les CRS patrouillent par groupes de 5 à 6. Ils interviennent à la demande du préfet. Cet emploi a pour but explicite de rassurer la population. Le rapport du bilan de la Commission des maires conclut à ce propos : « En aucun cas, la présence de ces forces déterritorialisées ne peut se substituer à la mise en place d'une véritable police de proximité. »

(29) L'idée de politique locale de sécurité est officialisée par les projets locaux de sécurité qui visent justement à inscrire l'action de la police urbaine dans son environnement local. L'élaboration de ces projets doit associer les partenaires locaux; le travail en partenariat est cependant un impératif sans cesse répété depuis 1982.

(30) Cf. enquête INTERFACE op. cit.

(31) Enquête sur les services de police de la circonscription de Denain, Université de Valenciennes, 1989.

(32) « Les Français et la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, juillet/septembre 1990. La même étude réalisée en décembre 1992-janvier 1993 sera prochainement publiée dans les *Cahiers de la sécurité intérieure*.

(33) : MAWBY (R.L.), *Comparative policing issues. The british and american system in international perspective*, London, Unwin Hyman, 1990.

(34) Enquête INTERFACE 1988, op. cit.

(35) « La différenciation entre les activités de la police urbaine et celles des CRS, qui pourrait permettre de juger de manière quantitative l'impact de la présence des CRS est impossible en raison du manque d'uniformisation des imprimés qui servent à chacun des services ».

(36) Cf. NORMANDEAU (J.L.), « L'avenir de la police communautaire au Canada », in *La prévention de la criminalité urbaine*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1992.

(37) Les enquêtes de victimation notamment, que se soit au niveau international, national ou local, ainsi que les enquêtes sur le sentiment d'insécurité.

(38) Cf. MONJARDIT (D.), op. cit.

# Les commerces dans les quartiers : acteurs de développement et de solidarité

**Jean-Luc Gaboreau**

Adjoint au Maire de Poitiers

Chargé de la solidarité et du développement local

## **« L'aspect Janus » des commerces des quartiers dits « sensibles »**

1990-91 : Sartrouville, Argenteuil, Vaulx-en-Velin... La surmédiation aidant, les centres commerciaux de quartiers dits sensibles deviennent des lieux et des prétextes d'affrontements au cœur des bouffées de violence.

Les analyses qui se développent alors mettent en évidence « l'aspect Janus » des centres commerciaux de ces quartiers. Ces centres constituent à la fois les lieux de distribution les plus proches et les plus faciles d'accès. Ils représentent aussi, pour les jeunes notamment, le lieu préféré de socialisation voire de reconnaissance culturelle, bien avant la Maison de quartier, le centre social ou le Club de prévention.

Au revers de la médaille, les centres commerciaux apparaissent aussi comme des « lieux de provocation » pour de nombreuses catégories de la population aux revenus trop faibles pour s'inscrire dans un rapport marchand « normal » avec eux. Rien d'étonnant à ce que certains des aspects de la petite délinquance (même si elle reste modeste du point de vue statistique) s'y concentrent, notamment les vols à l'étalage et les dégradations volontaires, engendrant ainsi un fort sentiment d'insécurité et accentuant la dévalorisation du quartier.

Les commerces s'inscrivent donc parmi les enjeux essentiels des quartiers sensibles. La mobilisation des élus et des habitants lorsqu'à Sartrouville et Argenteuil les grandes surfaces ont menacé de se retirer en atteste largement. Le commerce est pleinement reconnu aussi utile socialement au quartier que le sont les logements, le centre social ou le poste de police.

Dans de nombreuses villes de France, les politiques de développement social urbain, et notamment les programmes de développement social des quartiers, impulsés dès 1983, ont placé le développement économi-

que au premier rang des objectifs et des méthodes, avec le secteur social, pour une rénovation réussie des quartiers.

*Enjeux dans les quartiers, les centres commerciaux peuvent-ils également en devenir acteurs ?*

Les réflexions qui suivent s'appuient sur l'expérience de deux programmes successifs de développement social des quartiers, menés à Poitiers, aux Trois-Cités de 1984 à 1991 et à Bellejouanne depuis 1989.

Le quartier des Trois-Cités a constitué l'un des 110 sites du premier programme national de développement social des quartiers. Ce secteur, composé comme son nom l'indique d'une juxtaposition de Trois-Cités, comptait 8742 habitants en 1988. Il est marqué par un taux de chômage important (17,9 %) et une forte proportion de familles monoparentales. Même si la délinquance y est relativement faible, il est considéré en 1984 dans et par le reste de la ville, comme « un quartier à problèmes », où « l'on ne va pas ». L'objectif du programme de développement social du quartier est de modifier l'image des Trois-Cités, en y créant une véritable entité urbaine et en le réinsérant dans l'ensemble du territoire et de la vie de Poitiers.

Après avoir mis en évidence les raisons qui motivent la collaboration des agents économiques du commerce avec les autres acteurs locaux, il sera procédé à un inventaire, non exhaustif, des terrains de collaboration.

## **Harmonie urbaine et développement commercial : des intérêts convergents**

La réintégration du secteur commercial en qualité d'acteur dans la vie globale du quartier ne relève ni du miracle, ni du phénomène naturel de génération spontanée.

La collaboration entre des partenaires appartenant à des systèmes et mentalités différents doit reposer sur la prise de conscience de l'intérêt, pour chacun de participer à l'action collective.

*Etre partenaires, c'est entreprendre en commun quelque chose dans lequel chacun trouve son intérêt.*

« Le commerce et l'artisanat sont un facteur déterminant du développement équilibré et de l'image des quartiers et plus largement de la ville par les emplois qu'ils créent, les services qu'ils rendent aux entreprises comme aux particuliers et l'animation qu'ils suscitent » <sup>(1)</sup>.

Plus personne ne conteste aujourd'hui que le commerce – comme l'artisanat – soit un des éléments constitutifs du projet urbain. Il s'agit là incontestablement de l'un des tournants des années 1980, particulièrement mis en valeur par les programmes de développement social urbain.

Les politiques des quartiers et de la ville doivent intégrer l'élément économique au même titre que le social.

La qualité de l'offre de commerce, par exemple, contribue à l'image globale du quartier et participe ainsi à la qualité de la vie urbaine.

Pour réussir le « redécollage » des quartiers dits sensibles, il convient de mettre fin à leur monofonctionnalisme de cité dortoir et de diversifier leur rôle en y favorisant l'implantation économique.

La fonction économique est donc centrale dans la transformation de ces quartiers et doit être favorisée avec autant de force et de conviction que le renforcement des fonctions éducatives et sociales et l'amélioration des logements.

Cet intérêt de la collectivité au maintien et au développement des activités commerciales justifie alors pleinement que les pouvoirs publics participent au financement d'opérations commerciales, traditionnellement réservé à la sphère privée et accompagnent ainsi l'effort d'adaptation et de modernisation des entreprises.

Ainsi aux Trois-Cités, la rénovation et l'extension des surfaces du centre commercial ont-elles bénéficié, aux côtés des fonds apportés par les commerçants réunis dans un Groupement d'intérêt économique (GIE), de subventions de la ville, du département, de la région et de l'Etat dans le cadre du Contrat de développement social du quartier. L'ensemble de ces partenaires publics ont en effet considéré que la restructuration des commerces constituait, au même titre que l'amélioration des services publics, un atout tant pour le développement des services de proximité indispensables à la vie sociale que pour un rajeunissement de l'image du quartier.

Cet intérêt est aussi de participer aux efforts des pouvoirs publics et des associations dans les quartiers sensibles.

Plusieurs facteurs militent pour une implication urbaine et sociale des commerçants.

La précarité du quartier est un obstacle au développement des activités commerciales. Les commerces ont été en effet particulièrement touchés par l'appauvrissement des quartiers. Aux classes moyennes des années 70, se sont substituées en nombre croissant des familles à faible revenu. Les commerçants ont donc tout intérêt à s'associer aux initiatives locales participant au traitement socio-économique du chômage et à l'insertion des habitants. Aux Trois-Cités, les commerçants se sont ainsi engagés, aux côtés des travailleurs sociaux et des pouvoirs publics, dans la création et le développement des structures d'insertion économique et sociale (entreprise d'insertion, régie de services...).

La sécurité du quartier est par ailleurs une condition *sine qua non* du développement économique. Face à la montée de la petite délinquance autour de leurs centres, les acteurs commerciaux ont tout intérêt à participer aux actions de prévention menées sur le terrain par les acteurs

locaux. Les commerçants des Trois-Cités ont ainsi aidé à la mise en place et au développement d'activités culturelles et de loisirs bien adaptés aux jeunes du secteur. Ils ont aussi favorisé l'entreprise d'insertion (Tremplin-Bâtir, spécialisée dans le bâtiment) créée par les éducateurs de prévention du quartier, en lui facilitant l'accès aux marchés privés. Il est tout à fait significatif que l'actuel Président de cette entreprise d'insertion soit le gérant de la superette du centre Commercial des Trois-Cités.

Enfin, l'image d'un quartier bénéficie à toutes les couches sociales qui y habitent ou y travaillent. Ce truisme explique sans doute la prise de conscience des milieux économiques, commerciaux notamment, de la nécessité de s'impliquer dans les actions de revalorisation de l'image de leur quartier. Le positionnement et l'environnement de l'entreprise sont des facteurs de son développement économique. Les acteurs économiques ont donc tout intérêt à s'impliquer avec les autres intervenants dans la réhabilitation de l'image du quartier.

Le nouveau logo des Trois-Cités a été ainsi conçu et financé par l'ensemble des acteurs du quartier, dont les commerçants.

C'est aujourd'hui le même identifiant qui s'inscrit aussi bien sur le fronton du nouveau centre commercial que sur le maillot de l'équipe de football du quartier.

L'efficacité artisanale et commerciale d'un côté, l'harmonie urbaine de l'autre, sont donc largement interdépendantes et doivent être associées dans la même démarche de projet de quartier ou de ville. Si le commerce est l'une des composantes du développement urbain, il est en revanche tributaire, pour son propre développement, de son environnement immédiat.

Les avancées ne se réalisent ni spontanément, ni rapidement, ni par miracle. Il ne s'agit pas non plus d'annuler les différences entre cultures professionnelles et organisationnelles, ni de confondre les rôles, mais d'opérer progressivement des rapprochements, de dégager des orientations communes.

Ainsi aux Trois-Cités, s'est peu à peu créée une « culture collective de l'initiative », où, plutôt que de s'interroger à l'infini sur les conditions théoriques de la collaboration entre partenaires, on commence par régler sur le terrain, de manière immédiate et pragmatique les problèmes qui se posent.

Coopérer, loin de représenter un renoncement à la spécificité de chacun des intervenants, permet au contraire d'être plus efficace dans la réalisation de ses objectifs, et de prendre sa part dans le redressement d'un quartier, pour le bénéfice et l'intérêt de tous.

Le rôle des élus est, dans ce cadre, de faire appel à toutes les dynamiques du potentiel créatif local, d'oublier ce qui divise, pour s'appuyer sur ce qui rassemble.

## **Agir ensemble pour resolidariser des fonctions urbaines éclatées**

Une fois acquise la prise de conscience par chaque acteur de la nécessité et de l'intérêt d'un réel partenariat, restent à concevoir et mettre en œuvre les actions concrètes.

La globalité de l'action est, avec le partenariat et l'encouragement aux initiatives locales, une des conditions de la réussite des programmes de développement social urbain. A la globalité des problèmes, doit correspondre la globalité des réponses. Les manifestations de la crise dans un quartier sont en effet liées entre elles et procèdent des mêmes causes. Il faut donc agir de front dans tous les domaines : logement, social, culture, mais aussi formation, emploi et économie.

Quelle place les entreprises commerciales peuvent-elles prendre dans ces programmes ?

Dans nombre de quartiers, dont celui des TroisCités, *la réponse ne peut être seulement de nature sécuritaire*. Un centre commercial barricadé n'est pas un acteur de développement du quartier. La forteresse suscite plus les frustrations et la violence que la citoyenneté et la convivialité. S'il est nécessaire d'assurer la paix publique, il convient parallèlement de traiter les causes profondes de l'insécurité. Une politique réelle et ouverte de sécurité doit donc associer répression, dissuasion et prévention. L'ilotage policier, en renouveau depuis quelques années, représente l'un des modes de sécurité à privilégier. Les commerçants doivent entretenir avec les agents chargés de l'ilotage des relations de coopération confiante. Les commerçants des Trois-Cités ont ainsi compris que les déclarations incantatoires et médiatisées sur l'insécurité ne servaient à rien et même contribuaient à marquer de manière encore plus négative leur quartier, nuisant ainsi à leurs propres activités. Ils privilégient aujourd'hui des relations plus confiantes tant avec les ilotiers qu'avec les acteurs de la prévention sur le quartier.

*Pouvoirs publics et entrepreneurs privés doivent unir leurs efforts et leurs compétences dans les programmes de réaménagement des quartiers.*

L'aménagement physique des quartiers doit être repensé autrement que par des juxtapositions de fonctions : logements/parkings/rues/commerces/dalles. Les espaces urbains doivent être conçus comme des lieux de vie, des lieux d'échanges, des territoires animés.

L'alliance public-privé doit être forte dans ces réaménagements des quartiers. Si les décisions urbaines (voirie, aménagement des espaces publics, signalétique et mobilier urbain) jouent un rôle d'importance dans l'environnement des activités commerciales, à l'inverse les com-



merces peuvent conforter la réussite et la pérennité d'une rénovation menée par les pouvoirs publics.

Ainsi aux Trois-Cités, la principale opération de réaménagement urbain (en dehors de la rénovation systématique des logements), consistant à créer un cœur de quartier, a-t-elle associé étroitement pouvoirs publics et partenaires privés du secteur commercial. En lieu et place d'un enchevêtrement d'îlots directionnels à l'arrière du centre commercial, a été aménagée une place centrale bordée, d'un côté par les équipements publics (mairie, conservatoire, bibliothèque, poste, police) autrefois éparpillés dans le quartier et désormais regroupés, de l'autre par le centre commercial qui s'est adjoint une dizaine de commerces supplémentaires et a aménagé son principal accès vers une nouvelle place. L'alliance des fonctions administratives, culturelles, économiques, constitue désormais le point de référence du quartier, un symbole aux Trois-Cités mais aussi dans l'ensemble de la ville de « l'esprit DSQ ». Les commerçants qui avaient pour l'occasion créé un Groupement d'intérêt économique (GIE) et les pouvoirs publics, ont financé chacun la part leur revenant (avec une aide toutefois des pouvoirs publics pour le centre commercial); et c'est la conjonction des efforts de chacun qui a permis de recréer un lieu qui revêt toutes les fonctions de la vie urbaine. Le résultat n'est pas mince : qui aurait pu imaginer quelques années plus tôt qu'à moins de 2 km du troisième centre Leclerc de France (par la superficie de vente) un centre commercial de quartier pourrait s'enrichir sur 600 m<sup>2</sup> de 10 surfaces de vente supplémentaires ?

La rénovation d'un quartier ne se limite toutefois pas aux opérations lourdes de construction. Tout autant que ces nécessaires investissements, le renouveau d'un quartier passe par la capacité de ses habitants, ses associations, ses acteurs économiques et sociaux à imaginer de nouvelles réponses aux problèmes locaux. *Dans ce contexte, les commerçants ont tout intérêt à participer à l'animation et à la vie locales.*

On a vu précédemment la part non-négligeable prise par les commerçants des Trois-Cités à la création d'une entreprise d'insertion et au soutien aux activités de formation dans le quartier.

De la même manière, ces commerçants ont impulsé avec les acteurs associatifs du quartier plusieurs opérations d'animation de grande envergure ayant largement débordé le cadre du quartier.

La plus importante est la « Fête de la photo ». Organisée de manière biennale à l'initiative d'un commerçant du quartier (par ailleurs président du GIE) avec le soutien de la ville et la collaboration des associations locales, elle attire, sous un chapiteau planté au cœur de la cité, plus de 10.000 visiteurs, venus pour la dernière édition de plus de 30 départements différents. Le succès économique s'accompagne donc d'une réussite en terme d'animation qui participe indéniablement au renouveau de l'image de marque du quartier.

De même, une initiative de la ville et des commerçants des Trois-Cités a été généralisée sur l'ensemble de Poitiers : l'opération « commerce et quartiers » fait participer 700 élèves de CM2 à un concours de dessins dans toute la ville, sur le thème de leur quartier. Des animations de marché, des expositions et l'affichage de ces dessins dans les vitrines de 500 commerçants de toute la ville permettent de valoriser à la fois le travail des enfants, le rôle des commerçants et les quartiers.

Enfin, les commerçants ont tout intérêt comme ils le font à Poitiers, à s'impliquer dans la vie associative locale et les instances de concertation avec les pouvoirs publics (Conseil communal de prévention de la délinquance, Conseil local de développement social urbain...). S'ils y apportent un éclairage différent de celui des pouvoirs publics et des partenaires sociaux, ils reçoivent en retour « un rôle et une reconnaissance sociale y compris après l'heure de fermeture du magasin » comme l'expliquait récemment le Président du Groupement des artisans et commerçants de Poitiers.

Il est sans doute plus difficile qu'ailleurs d'être commerçants dans les quartiers dits sensibles (mais la problématique est la même pour les policiers, les travailleurs sociaux... et les élus !). Raison de plus pour le secteur commercial d'y démontrer des capacités d'initiative et de participation à la vie locale, plus fortes qu'ailleurs !

Ainsi aux Trois-Cités, l'implication des commerçants a permis la survie, puis le développement de leurs activités. S'ils ont su « donner » de leur énergie et de leur temps pour le développement du quartier, ils ont en revanche également « reçu » des pouvoirs publics un soutien marqué à leurs initiatives privées.

Le centre commercial sort aujourd'hui renforcé, avec une clientèle plus diversifiée, du programme DSQ, dans un quartier dont l'image s'est modifiée et où les habitants des autres secteurs de la ville viennent s'installer ou consommer avec moins de réticences.

Les nouvelles opportunités de financement offertes aujourd'hui par l'Etat (loi du 31 décembre 1989 et ses décrets d'application) permettent d'accentuer les aides publiques aux initiatives des commerçants pour agir sur, dans et avec leur environnement (par l'intermédiaire du FISAX : Fonds d'intervention pour la sauvegarde, la transmission et la restructuration des activités commerciales et artisanales).

A Poitiers, derrière le quartier des Trois-Cités, c'est désormais sur l'ensemble de l'agglomération que se généralise la politique de développement social et économique urbain. D'autres quartiers vont ainsi connaître dans les prochains mois des opérations de rénovation associant commerces, logements, équipements publics et restructurations de voirie.

Ainsi, développement du commerce et développement urbain doivent être associés dans une même démarche, pour rendre les relations plus

urbaines, les gens plus citoyens et recréer de véritable villes dans les banlieues.

***Note bibliographique***

(1) Circulaire du ministère du Commerce et de l'Artisanat, en date du 5 décembre 1989, relative aux « Conventions commerce artisanat ».

# Regards institutionnels\*

## (1<sup>er</sup> février 1993 - 15 avril 1993)

### Réglementation

#### *Délinquance et criminalité*

##### *Corruption*

– Décret n° 93-232 du 22 février 1993 relatif au *service central de prévention de la corruption* institué par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (JO, Lois et Décrets, 24 février 1993, p. 2937).

– Décret n° 93-357 du 17 mars 1993 pris pour l'application de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à *la transparence financière de la vie politique* (JO, Lois et Décrets, 18 mars 1993, p. 4206).

– Décret n° 93-584 du 26 mars 1993 relatif aux contrats visés au I de l'article 48 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à *la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* (JO, Lois et Décrets, 28 mars 1993, p. 5226).

##### *Prévention de la délinquance*

– Arrêté du 16 mars 1993 autorisant la *création d'un fichier des cartes grises* (JO, Lois et Décrets, 27 mars 1993, p. 4935).

##### *Sécurité informatique*

– Décret n° 93-209 du 15 février 1993 modifiant la décret n° 86-318 du 3 mars 1986 modifié portant *création du service central de la sécurité des systèmes d'information* (JO, Lois et Décrets, 17 février 1993, p. 2568).

---

\* 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. Pour ce numéro, cette chronique est établie par Danièle LE GUÉNIC et Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ (IHESI).

- Arrêté du 15 février 1993 modifiant l'arrêté du 3 mars 1988 portant *création de la commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information*, modifié par l'arrêté du 29 avril 1988 (JO, Lois et Décrets, 17 février 1993, p. 2569).

## **Environnement**

### **Déchets**

- Décret n° 93-139 du 3 février 1993 relatif aux *plans d'élimination des déchets ménagers et assimilés* (JO, Lois et Décrets, 4 février 1993, p. 1874).
- Décret n° 93-140 du 3 février 1993 relatif aux *plans d'élimination des déchets autres que les déchets ménagers et assimilés* (JO, Lois et Décrets, 4 février 1993, p. 1875).
- Décret n° 93-745 du 29 mars 1993 relatif au *fonds de modernisation de la gestion des déchets* (JO, Lois et Décrets, 30 mars 1993, p. 5610).

### **Installations classées**

- Décret n° 93-773 du 27 mars 1993 *pris pour l'application s'agissant des utilisations civiles de l'article 6 de la loi n° 92-654 du 13 juillet 1992 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés et modifiant la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement* (JO, Lois et Décrets, 30 mars 1993, p. 5712).

### **Risques naturels**

- Décret n° 93-351 du 15 mars 1993 relatif aux *plans d'exposition aux risques naturels prévisibles* (JO, Lois et Décrets, 17 mars 1993, p. 4145).

## **Immigration**

- Décret n° 93-180 du 8 février 1993, pris pour l'application des articles 19, 20 bis et 22 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, 9 février 1993, p. 2129).

## **Justice**

### **Code pénal – Code de procédure pénale**

- Décret n° 93-193 du 8 février 1993 *modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale* (3<sup>e</sup> partie : Décrets) (JO, Lois et Décrets, 12 février 1993, p. 2340).

- Décret n° 93-347 du 15 mars 1993 *modifiant certaines dispositions du code de procédure pénale* (3<sup>e</sup> partie : Décrets, Livre V) (JO, Lois et Décrets, 17 mars 1993, p. 4140).
- Décret n° 93-726 du 29 mars 1993 portant *réforme du code pénal* (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat) *et modifiant certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale* (JO, Lois et Décrets, 30 mars 1993, p. 5559).

### **Police**

- Décret n° 93-217 du 16 février 1993 relatif au *Conseil supérieur de l'activité de la police nationale* (JO, Lois et Décret, 17 février 1993, p. 2585).
- Décret du 15 mars 1993 portant *nomination au Conseil supérieur de l'activité de la police nationale* (JO, Lois et Décrets, 16 mars 1993, p. 4102).
- Décret n° 93-569 du 27 mars 1993 relatif au *statut particulier des inspecteurs de la police nationale* (JO, Lois et Décrets, 28 mars 1993, p. 5193).
- Décret n° 93-572 du 27 mars 1993 modifiant la section IV (Discipline) du décret n° 68-70 du 24 janvier 1968 fixant les *dispositions communes applicables aux fonctionnaires des services actifs de la police nationale* (JO, Lois et Décrets, 28 mars 1993, p. 5197).

### **Sécurité civile**

- Décret n° 93-377 du 18 mars 1993 relatif aux *préfets délégués pour la sécurité et la défense auprès des préfets de zone de défense* (JO, Lois et Décrets, 20 mars 1993, p. 4341).
- Arrêté du 2 février 1993 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, 18 mars 1993, p. 4207).

### **Transports**

#### **Code de la route**

- Décret n° 93-255 du 25 février 1993 *portant application des articles L. 27-4 et L. 28 du code de la route et modifiant la partie réglementaire dudit code* (JO, Lois et Décrets, 27 février 1993, p. 3151).
- Décret n° 93-623 du 27 mars 1993 *portant modification de certaines dispositions du code de la route* (JO, Lois et Décrets, 28 mars 1993, p. 5326).

- Décret n° 93-624 du 27 mars 1993 *modifiant l'article R. 249-5 du code de la route* (JO, Lois et Décrets, 28 mars 1993, p. 5326).

### *Sécurité routière*

- Décret n° 93-204 du 12 février 1993 *relatif à l'enseignement des règles de sécurité routière et à la délivrance du brevet de sécurité routière* (JO, Lois et Décrets, 14 février 1993, p. 2461).

## **Travaux parlementaires**

### *Délinquance et criminalité*

- Rapport de MM. Bertrand GALLET et François D'AUBERT, au nom de la commission d'enquête *sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la mafia en France* (AN n° 3251).
- *Prévention de la délinquance* (Question, JO Débats AN, 8 mars 1993, p. 869 et 15 mars 1993, p. 966).
- *Recel* (Question, JO Débats AN, 15 mars 1993, p. 965).
- *Lutte contre le travail clandestin* (Question, JO Débats Sénat, 25 mars 1993, p. 534).
- *Délinquance et criminalité à la Réunion* (Question, JO Débats AN, 29 mars 1993, p. 1157).

### *Drogue*

- *Drogue : lutte et prévention* (Question, JO Débats AN, 15 février 1993, p. 598 et 22 mars 1993, p. 1016).
- *Drogue et ouverture des frontières* (Question, JO Débats AN, Séance du 14 avril 1993, p. 73).

### *Environnement*

#### *Déchets*

- 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 hospitaliers* (AN n° 3253).

#### *Installations classées*

- Proposition de loi présentée par M. Georges GRUILLOT et plusieurs de ses collègues tendant à modifier la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 *relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et le code de l'urbanisme* (renvoyée à la commission des affaires économiques) (Sénat n° 217).

**Pollution**

- *Pollution des nappes phréatiques* (Question, JO Débats AN, 8 mars 1993, p. 864).
- *Bruit subi par les riverains des aéroports* (Question, JO Débats AN, 8 mars 1993, p. 864).
- *Bruit causé par les voies à grande circulation* (Question, JO Débats AN, 15 mars 1993, p. 953).

**Immigration**

- *Mariages blancs* (Question, JO Débats AN, 8 février 1993, p. 522).
- *Diffusion de documents exaltant le racisme* (Question, JO Débats Sénat, 18 mars 1993, p. 481).
- *Statistiques sur les reconduites à la frontière d'étrangers en situation irrégulière* (Question, JO Débats AN, 29 mars 1993, p. 1152).

**Jeunes**

- *Enfance maltraitée* (Question, JO Débats Sénat, 29 mars 1993, p. 593).

**Justice**

- Proposition de loi présentée par M. Jacques LARCHÉ tendant à modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 *portant réforme de la procédure pénale en vue de faciliter la conduite des enquêtes judiciaires et de l'instruction ainsi que le déroulement des audiences pénales* (renvoyée à la commission des lois) (Sénat n° 211).
- Proposition de loi de M. Jacques GODFRAIN *modifiant le nouveau code pénal et fixant à trente ans la durée de la période de sûreté applicable aux personnes condamnées pour des crimes particulièrement odieux* (renvoyée à la commission des lois) (AN n° 3065).
- *Insécurité dans les prisons* (Question, JO Débats Sénat, 4 février 1993, p. 190).
- *Conditions de travail des personnels de prison* (Question, JO Débats AN, 1<sup>er</sup> mars 1993, p. 789).
- *Politique pénitentiaire* (Question, JO Débats Sénat, 4 mars 1993, p. 387 et 29 mars 1993, p. 597).

**Libertés publiques**

- Proposition de loi de M. Jean-Jacques HYEST *tendant à réglementer les écoutes téléphoniques* (renvoyée à la commission des lois) (AN n° 1816).



### **Police**

- *Fonctionnement de la police* (Question, JO Débats AN, 8 février 1993, p. 520 et 15 février 1993, p. 615).
- *Policiers auxiliaires* (Question, JO Débats Sénat, 18 mars 1993, p. 481).

### **Police municipale**

- Proposition de loi adoptée par le Sénat, *relative à l'exercice des pouvoirs de police municipale à Paris* (renvoyée à la commission des lois) (Sénat n° 14).
- *Police municipale* (Question, JO Débats AN, 1<sup>er</sup> mars 1993, p. 783).

### **Santé**

- *Lutte contre le sida* (Question, JO Débats AN, 29 mars 1993, p. 1175).

### **Sécurité**

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, *relatif aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et à la complémentarité entre les services de police, de gendarmerie et de douane* (renvoyé à la commission des finances) (Sénat n° 118(2)).
- *Sécurité des aéroports dans l'Europe de 1993* (Question, JO Débats Sénat, 4 février 1993, p. 188).
- *Vente et détention d'armes* (Question, JO Débats AN, 29 mars 1993, p. 1155).

### **Transports**

- *Bilan des accidents de la route en 1990 et 1991* (Question, JO Débats AN, 8 février 1993, p. 523).
- *Réglementation du permis de conduire* (Question, JO Débats AN, 8 février 1993, p. 526).
- *Insécurité sur la ligne A du RER* (Question, JO Débats Sénat, 18 février 1993, p. 287).
- *Application de la loi portant diverses dispositions en matière de sécurité routière* (Question, JO Débats Sénat, 25 février 1993, p. 333).
- *Respect du règlement pour le transport des matières dangereuses* (Question, JO Débats Sénat, 18 mars 1993, p. 478).

**Ville**

– *Violences urbaines faisant suite à la mort accidentelle de jeunes d'origine étrangère causée par des policiers* (Question, JO Débats AN, séance du 14 avril 1993, p. 70, p. 71, p. 74, p. 79).

– *Politique de la ville* (Question, JO Débats AN, séance du 14 avril 1993, p. 74).



# **ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE**



## Notes bibliographiques

**CARACCILO (Francesco), *Miseria della mafiologia*, Bologna, éditeur Monduzzi, 1992, 200 p.**

Le lecteur du livre que CARACCILO consacre à la mafia – *Miseria della mafiologia* (Misère de la mafiologie) – est frappé par son mordant à la limite de la présomption ainsi que par sa fureur iconoclaste qui trouve son origine dans l'orgueil blessé de celui qui estime que son travail a été refusé à tort.

Auteur de recherches appréciées sur l'histoire du « Mezzogiorno » de l'Italie CARACCILO <sup>(1)</sup> estime avoir les instruments méthodologiques et le recul culturel indispensables pour éviter la myopie historique et l'étroitesse des points de vue qui rendent la production scientifique sur la mafia très riche en nombre, mais très décevante en qualité.

Le titre choisi par CARACCILO est déjà une déclaration de guerre qui rappelle celle, connue de tous, de MARX dans *Misère de la philosophie* (1847) contre P.J. PROUDHON. Viennent le confirmer les citations placées en épigraphe en début de volume.

Ces citations servent en effet à souligner avec précision les positions contradictoires sur lesquelles s'appuient, depuis des siècles, les choix fondamentaux de ceux qui vivent en Italie du Sud. Il y a le monde de l'illégalité, de ceux qui trouvent leur compte dans leur méchanceté, qu'avait déjà défini avec une grande perspicacité et mis en évidence avec force le philosophe méridional des lumières, A. GENOVESI. Il y a le monde de la collusion et de la fonctionnalité, de ceux qui arrivent même à échapper aux sanctions pénales malgré les infractions répétées et programmées qu'ils commettent, comme le faisait déjà ressortir clairement un des premiers spécialistes sérieux des phénomènes criminels dans le Sud d'Italie, G. ALONGI. Ces deux facettes de la société constituent, dans la réalité historique du Mezzogiorno de l'Italie, le pôle négatif qui explique la présence de la mafia.

Opposée à celui-ci, on trouve la sphère sociale dont les acteurs sont des hommes d'étude et de pensée, les seuls à avoir créé une tradition haute et noble et dont l'importance, non seulement culturelle mais civile, a été mise en évidence par un des intellectuels les plus lucides de l'Italie contemporaine, B. CROCE.

Il est évident que CARACCILO, en ce qui concerne les études sur la mafia, se considère comme le seul interprète et représentant de cette tradition civile.

Dans son livre, il n'examine pas « le crime, le sang et la violence, mais la nature et le caractère essentiel » de la mafia, se déclarant en nette opposition avec les livres qui jusqu'à maintenant se limitaient à analyser les effets du phénomène sans pouvoir en comprendre l'essence. Sans comprendre surtout que « ce ne sont pas les conditions sociales et économiques qui ont donné naissance à la mafia dans le Mezzogiorno, mais exactement le contraire ».

Partant de ces principes, CARACCILO développe, en treize chapitres, un examen approfondi du phénomène mafieux depuis ses origines – qu'il situe aux premiers siècles de l'époque moderne – à nos jours.

Cet examen ne néglige aucun des problèmes clefs sur lesquels on a développé les recherches scientifiques sur la mafia : son origine, les raisons de son enracinement social, ses rapports avec le pouvoir, ses mutations, les retombées économiques de ses actions, les processus d'internationalisation liés au trafic de drogues, comment la combattre et comment la vaincre.

Mais la lecture que CARACCILO fait de ces réalités controversées et des aspects de la présence criminelle – au-delà des suggestions de certaines hypothèses sur lesquelles je m'arrêterai par la suite – emporte plus de refus que d'adhésion. Non pas tant en raison du problème soulevé que pour les solutions proposées, à commencer par le thème central choisi comme clef de voûte de la reconstruction de l'histoire de la mafia : la mentalité.

En effet, CARACCILO croit indispensable de mettre la mentalité au centre de l'étude historique sur la mafia, parce que de son étude découlent les conditions favorables à la création d'un milieu dans lequel la mafia retrouve son habitat naturel.

Il nous explique comment, dans la stratification culturelle qui forme et imprègne la mentalité des méridionaux, une culture basée sur la prévarication occupe une large place. Cette culture, forgée surtout pendant la domination espagnole (XVI<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècles), est restée intacte et s'est même renforcée pendant et après la période de transition de la société de l'Ancien Régime à la société bourgeoise et contemporaine.

C'est cette culture qui pousse les classes dirigeantes à tuer « dans le respect formel des lois et des réglementations... les droits de ceux qui ne sont pas protégés ». Et c'est cette gestion du pouvoir par les classes dominantes qui provoque la révolte des classes inférieures, une révolte qui se manifeste de deux façons.

La première et la plus claire est à l'origine d'une criminalité de type social, présente depuis longtemps dans le Sud de l'Italie. La seconde, occulte et brutale, a au contraire pris la forme d'une secte secrète soumise à des règles strictes, avec des rites d'initiation et ayant ses propres codes remplaçant ceux de l'État.

De ces sectes, qui selon CARACCILO seraient engendrées par la Garduna espagnole dont les origines remontent à la deuxième moitié du XV<sup>e</sup> siècle, seraient nées en Italie les mafias (mafia, camorra, 'ndrangheta). Aujourd'hui encore, ces organisations criminelles gardent, pour CARACCILO, leur esprit originel qui les avait poussées à se faire le porte-parole des opprimés et le défenseur des faibles.

Ce mythe a survécu à la réalité des actions concrètes des chefs de la criminalité devenus alliés des puissants, mais il explique l'enracinement social de la mafia, aujourd'hui encore très important. Selon CARACCILO, les mafieux puissants et les élites dominantes se retrouvent naturellement alliés, justement parce que les uns et les autres ont en commun la culture de l'abus, de la prévarication et de l'illégalité.

CARACCILO souligne également le rôle de la mafia comme moyen de promotion sociale, tout en critiquant sans pitié les interprétations de type sociologique qui font des mafieux de véritables entrepreneurs capitalistes. Il estime même que le fait de souligner les affinités existant entre les entrepreneurs mafieux et les entrepreneurs capitalistes a un objectif politique dangereux : celui de criminaliser les entrepreneurs capitalistes.

CARACCILO souligne aussi la nécessité d'une étude commune des différents secteurs criminels et des groupes dirigeants du Sud de l'Italie, si l'on veut vraiment comprendre le phénomène mafieux. Ensuite, si l'on veut gagner la guerre contre la mafia, il faut – selon CARACCILO – retirer en même temps tous les mafieux et les isoler du reste de la population, afin de les rééduquer. Le même sort serait à réserver à tous ceux qui auraient une mentalité prévaricatrice, pour éviter une renaissance de la mafia.

Les thèses de CARACCILO sont suggestives et provocatrices, mais ne s'appuient en rien sur la recherche scientifique.

Des exemples de mentalité prévaricatrice dans le Sud de l'Italie, on en avait bien avant la domination espagnole; pourquoi lui attribuer une faute dont elle n'est pas responsable ? Et comment expliquer les données irréfutables de la présence d'organisations criminelles qui remontent à plus d'un siècle après la fin de la domination espagnole, qui elle s'est terminée au début XVIII<sup>e</sup> siècle ?

Ce n'est pas tout. On trouve une mentalité prévaricatrice même là où on ne constate pas la présence de la mafia ou d'autres organisations criminelles du même type.

Enfin, sa proposition finale d'isoler et de rééduquer ainsi les porteurs de mentalités prévaricatrices est inacceptable et raciste d'autant plus que, si l'on se base sur ses études historiques, personne n'est épargné : pas plus l'Eglise que les syndicats, les partis politiques, le monde académique ou les différents groupes professionnels.

La prétention de vouloir fournir des vérités irréfutables sur la mafia et des propositions utiles pour l'anéantir se transforme pitoyablement en



lieu commun. Au fond, tout le « Mezzogiorno » de l'Italie serait pourri et irrachetable, à moins de déporter ses habitants mafieux et prévaricateurs afin de les rééduquer.

Le livre de Caracciolo, en définitive, me paraît plus riche d'ombres que de lumières. Certaines pages frappent par leur vivacité, leur force polémique, la richesse des informations qu'elle contiennent. Mais l'ensemble est un bateau qui fait eau de bien des côtés et qui finit par s'échouer dans les marécages boueux d'un raisonnement simpliste incapable de faire des propositions applicables et n'offrant que des solutions brutales et réactionnaires.

Saverio DI BELLA

*Directeur du Centre d'étude et de documentation  
sur la criminalité mafieuse  
Université de Messine (Italie)*

*Note bibliographique*

(1) CARACCIOLO (Francesco), *Il regno di Napoli nei secoli XVI<sup>e</sup> e XVII<sup>e</sup>*. (1966) (Le royaume de Naples aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles); *Uffici, difesa e corpi rappresentativi nel Mezzogiorno in età spagnola* (1974) (Fonctions, défense et corps représentatifs du Mezzogiorno à l'époque espagnole); *Sud, debiti e gabelle* (1984) (Sud, dettes et gabelles).

**FOURCAUDOT Martien, PREVOST Lionel, *Prévention de la criminalité et relations communautaires*, Québec, Modulo éditeur, 1991, 210 p.**

Ce livre nous vient du Québec. Au premier abord, il se présente comme un véritable manuel. S'adressant aux « étudiants en techniques policières », mais également aux policiers et à tous ceux qui s'intéressent à la prévention, sont soucieux du mieux être de la population et ont véritablement à cœur de développer de solides relations de coopération et d'échanges avec la communauté. C'est en ces termes que les deux auteurs présentent leur ouvrage. Conçu par un collectif composé d'enseignants, de praticiens de la sécurité et de hauts fonctionnaires c'est en réalité un vibrant plaidoyer pour un renouvellement des concepts de la sécurité. En deux cents pages, dans un style pédagogique, ils exposent de façon simple la philosophie du système préventiviste et proposent ensuite une méthode pratique destinée aux acteurs de terrain. Chacun des sept chapitres est suivi d'une série de questions et de travaux prati-

ques. Les auteurs déclarent vouloir ainsi contribuer à la lutte efficace contre la criminalité. Pour cela, il est capital de mobiliser la population pour travailler de concert avec de nombreux partenaires. Ils font ainsi un premier constat : c'est souvent à la police que revient la tâche de « sensibiliser et faire participer les gens et les organismes à la prévention de la criminalité ».

### **Au Canada, la prévention est d'abord une philosophie**

Sur le plan théorique, ce livre annonce clairement son objectif, en prenant délibérément parti en faveur d'une approche différente du phénomène d'insécurité. Raison essentielle à cela, l'ampleur du problème, qui exige l'expertise et la concertation de nombreux spécialistes mais aussi la participation de tous les citoyens. La prévention ne doit pas être perçue comme un remède miracle qu'il suffirait d'invoquer pour le voir instantanément se mettre à agir. En effet, malgré les effets incontestablement positifs des différentes expériences de prévention déjà mises en place, les auteurs n'en demeurent pas moins lucides. De fait, ils sont les premiers à reconnaître que l'application de programmes bien structurés se heurte parfois à l'indifférence, à la peur de la population ou aux insuffisances budgétaires. Les préventionnistes canadiens, à travers cet ouvrage, s'engagent dans une sorte d'acte militant cherchant à rallier les sceptiques. C'est-à-dire, par exemple, tous ceux qui occupent des fonctions d'encadrement dans les structures de sécurité publique, de la justice ou des services sociaux. Ceux-là demeurent les défenseurs de la méthode curative traditionnelle. Aussi, les tenants de la prévention doivent-ils essayer de vaincre les réticences de ces praticiens qui doutent de l'efficacité de cette nouvelle approche. Cette dernière se conçoit essentiellement en terme de programmes dans lesquels la police joue un rôle central.

### **La définition et l'évolution du concept de police préventive**

Après un résumé rapide des deux modèles historiques de police (locale et étatique), les auteurs en évoquent un troisième apparu récemment. Il s'agit du modèle « néocommunautaire ». Il se caractérise par la participation plus active de la police aux actions de la communauté. Deux approches différentes peuvent être identifiées quant au mode d'action. On trouve dans un premier temps une police qui peut être qualifiée de préventive, mais qui continue à être dirigée de manière autocratique. C'est-à-dire qu'elle décide seule des actions à mener. On peut la considérer comme une structure qui a pris conscience de la nécessité de la prévention mais son fonctionnement demeure encore relativement traditionnel, en particulier dans ses rapports à l'égard de la population qui reste tenue à l'écart. Dans un deuxième temps, au contraire, on va pouvoir parler de « police sociopréventive » ; car celle-ci va d'abord avoir pour stratégie fondamentale de solliciter la participation des citoyens.

Son fonctionnement va naturellement l'amener à s'intégrer dans des programmes clairement ciblés au sein desquels elle interviendra avec d'autres acteurs. Les objectifs de ces programmes sont déterminés après concertation entre policiers et citoyens. Cette nouvelle approche doit entraîner normalement un changement radical de perception de la population à l'égard de sa police. Dans le cadre de cette politique, des postes de quartiers fonctionnent avec « les préventeurs » qui sont des préposés aux relations communautaires. Ils ont reçu une formation en psychologie, en sociologie, en criminologie et en relations humaines. Leurs compétences sont reconnues par leurs services et leurs collègues. L'ouvrage nous décrit notamment les dix « vertus cardinales » des préventeurs. Ils ont pour tâche de participer à un grand nombre de programmes.

### ***Les programmes conçus en fonction des victimes et des cibles potentielles***

L'objectif de ces programmes est de rendre les infractions moins avantageuses et plus difficiles à perpétrer. Il peut s'agir soit du marquage des biens, de l'inspection des lieux de résidence, des commerces ou de tout autre site sensible. Des experts de la police auront une mission de conseil et de préconisation de certains équipements destinés à la protection des personnes et des biens. On peut citer, par exemple, les programmes de protection de voisinage. Leur but consiste à faire naître d'une part, des relations de solidarité entre les citoyens d'un même quartier et d'autre part, entre le service de police et la population. Dans ce cas, l'ouvrage précise que la police désigne un coordonnateur qui peut être un policier, un criminologue, un sociologue ou un animateur social. Ce dernier aura pour tâche de rencontrer les personnes influentes du quartier (élus locaux, responsables associatifs et religieux). Ceux-ci seront ensuite chargés de recruter des volontaires afin d'organiser une assemblée générale sur le sujet. A cette occasion, seront désignés les membres de la structure permanente de l'organisation qui devra ensuite déterminer les objectifs prioritaires. Généralement, chaque immeuble ou/et chaque îlot a son représentant. Il se constitue alors une chaîne téléphonique qui part du citoyen pour aller jusqu'à la police et vice-versa. Par cette chaîne vont transiter des informations multiples. Les Canadiens organisent également ce qu'ils appellent des « assemblées de cuisine » qui sont des rencontres entre les responsables locaux et les citoyens sur les problèmes de sécurité. Ces programmes qui connaissent un certain succès ont des noms très significatifs comme *Prévôt, gros bon sens, coup d'œil, tandem, bons voisins*. Un climat de confiance entre résidents et autorités de police est ainsi instauré qui permet de lutter efficacement contre le sentiment d'insécurité. De plus, ces initiatives sont doublées par des mesures plus sociales en faveur des contrevenants potentiels.

### ***Les programmes conçus en fonction des contrevenants potentiels***

Il s'agit de mesures qui s'adressent soit à la population en général, soit à des individus en particulier. Il est nécessaire dans ce dernier cas, de mettre en place des actions spécifiques d'information en milieu scolaire auprès des jeunes en situation difficile. Sont ainsi répertoriées, chacune avec sa spécificité, les actions d'assistance aux moins de 18 ans qui acceptent de se faire aider par les policiers. Au niveau du quartier, des services communautaires sont chargés de mettre en relation les familles des adolescents en situation difficile avec des médecins, des éducateurs ou des policiers. Les parents négligents peuvent ainsi, de manière anonyme, trouver un interlocuteur qui va les écouter, voire les conseiller. Des actions sont également menées en faveur des victimes.

### ***Les programmes conçus en fonction des victimes et des « contrevenants actualisés »***

Dans le cadre de ces programmes, la victime et le contrevenant sont simultanément pris en charge. La victimologie, qui constitue au Canada un secteur récent de la criminologie, a pour objet la mise en œuvre de procédures d'assistance aux victimes : enfants maltraités, femmes battues ou violées. Dans cette perspective, les services communautaires offrent l'assistance de médecins et de psychologues afin d'aider ces victimes à surmonter leur traumatisme. Pour leur part, les services de police les informent de leurs droits afin de leur permettre d'obtenir les indemnités prévues par la loi.

Lorsque les circonstances sont favorables, des procédures de conciliation-restitution-dédommagement sont utilisées. Dans chaque cas, il semble que des structures spécifiques à caractère communautaire ont pour fonction d'atténuer les conséquences du préjudice subi par les victimes. Quant à l'auteur du délit, suivant la gravité de son acte, il ne lui est pas systématiquement fait application de mesures pénales. La sanction sera graduée en fonction de l'infraction commise. Cette sanction aura surtout pour objectif d'obliger le délinquant à réparer le préjudice sans pour autant le couper de la société. Au total plus de soixante-dix programmes sont ainsi recensés, chacun avec une fonction précise dans le vaste domaine de la prévention de la criminalité.

Ce livre qui s'intitule *Prévention de la criminalité et relations communautaires* ne se limite à la thématique sécuritaire. Il élargit son champ d'observation et fournit au lecteur des éléments très utiles dans le domaine de la communication et de la gestion des risques en milieu industriel et commercial.

En outre, la diversité des acteurs qui ont contribué à la réalisation de cet ouvrage – universitaires, responsables politiques, élus locaux, hauts fonctionnaires de police – témoigne de l'intérêt qu'ils portent aujourd'hui à la redéfinition d'un nouveau modèle de police. A cet égard, leur livre cherche à créer une dynamique sociale capable de

mobiliser les acteurs locaux en faveur d'une police moderne. Incontestablement ce manuel présente, d'une façon à la fois simple et très dense, une méthodologie novatrice. Cette méthodologie est d'une grande utilité pour tous les services de police engagés sur le terrain au quotidien dans des processus de réforme de l'institution.

Alain PINEL  
IHESI

**HENDERSON (James D.), PHILIPS (Richard L.), *Causes, Preventive Measures, and Methods of Controlling Riots and Disturbances in Correctional Institutions*, ACA, 1990, 85 p.**

L'Association américaine des prisons (*American Correctional Association*, ACA) a réédité en 1990 un opuscule consacré à l'étude des causes, de la prévention et du contrôle des incidents collectifs et des troubles en milieu carcéral. Plus qu'un bilan administratif, cet ouvrage, déjà réactualisé en 1981, se veut avant tout un guide méthodologique des pratiques de sécurité des établissements américains. Son élaboration résulte du concours de nombreux professionnels : elle se fonde sur l'observation des dispositifs pénitentiaires en place et l'analyse des événements violents survenus ces dernières années. Son objectif est d'offrir un outil pour prendre les mesures préventives et répressives face aux troubles qui pourraient survenir, pour agir avec professionnalisme et humanité. Il propose que le traitement de la violence et des causes d'insécurité soient une action construite et non plus simplement une réaction. Son contenu est délibérément large afin que les solutions préconisées soient adaptées à la spécificité et à la configuration physique, humaine et administrative de chaque lieu.

L'étude et les propositions de l'ACA s'appuient sur une triple analyse de la problématique de sécurité. Tout d'abord, une approche globale, un premier cercle, qu'on pourrait énoncer comme celui de la « sûreté ». Son objectif est de concourir à la paix sociale au sein de la détention par un travail sur l'analyse des causes génératrices de la violence et la mise en place de dispositifs de prévention étendus. Plus près du contexte de crise, on trouve un deuxième cercle, décrivant les mesures à prendre pour établir une sécurité active autour des foyers de dangerosité, en vue de garantir le calme par la maîtrise du caractère « pathogène » de certaines situations. Enfin, le dernier cercle, plus resserré, préconise des modalités de réaction aux incidents.

## La sûreté dans la vie carcérale

Il serait vain de parler de sécurité au sens étroit, sans avoir englobé en amont l'approche de l'organisation carcérale dans une perspective de sûreté, qui intègre un travail de compréhension des causes de risque et un déploiement des facteurs réducteurs de tension.

L'ACA souligne la nécessité de connaître la structure de la population pénale de l'établissement et d'identifier les causes de stress accroissant l'agressivité et les tensions des détenus. Il faut, par exemple, mesurer l'emprise des gangs qui se constituent souvent sur la base des minorités raciales ou ethniques; prendre en compte la sur-représentation de la communauté noire (34 % de la population incarcérée pour 10 % de l'ensemble du corps social) et des minorités hispaniques victimisées et politisées. L'accroissement de la population pénale minore le ratio personnel-détenus dans un sens de plus en plus défavorable et génère, chez les détenus, un sentiment de délaissement et d'abandon face aux menaces environnantes, qui les conduisent à opter pour des modes individualisés et agressifs de défense.

A l'autre extrémité, le personnel pénitentiaire est trop souvent instable, mal recruté, mal formé. Le taux de renouvellement des agents sur un même lieu va jusqu'à 50 % de l'effectif par an. L'incompétence s'allie à l'absence de motivation. La direction est nommée sur des critères politiques.

L'ACA préconise une double politique. D'une part, il s'agit d'établir entre l'institution et la population pénale des relations positives. Une volonté affichée d'améliorer la condition carcérale doit conduire à prendre en compte les revendications des détenus, à instaurer un climat d'expression constructive des opinions tout en reconnaissant à une hiérarchie clairement identifiée des pouvoirs d'action réels et connus. Il faut éviter de laisser se développer le sentiment que seuls les autorités officielles extérieures peuvent résoudre les problèmes et qu'il y a d'autres moyens de faire entendre sa voix que la publicité d'une émeute. Il convient d'insister sur la promotion d'une approche équilibrée des pratiques carcérales, où protection de la communauté se conjugue avec maintien de l'espoir pour le condamné. Il faut aussi obtenir l'adhésion du personnel à la philosophie et aux buts de l'institution et affirmer à l'alliance des concepts de répression et de traitement.

D'autre part, une bonne gestion de l'administration et du personnel est un facteur, souterrain mais important, de la construction d'un environnement carcéral stable. La hiérarchie doit être visible, accessible, familiarisée avec la population pénale et les données locales de l'établissement. Les responsabilités floues et l'absence de règles claires sont génératrices de contextes précipitant les troubles. Le recrutement, la formation initiale et les rémunérations, les perspectives de promotion et les conditions de travail du personnel sont des éléments indispensables à la

constitution d'un encadrement compétent et motivé capable de maîtriser les établissements pénitentiaires.

L'ACA suggère le développement du recrutement par contrats de droit privé pour accroître les équipes spécialisées dans la formation et le traitement sanitaire des détenus et compléter les effectifs de fonctionnaires pour les actions sensibles et prioritaires. Elle encourage l'extension aux services des prisons d'une disposition autorisant certaines instances fédérales à augmenter de 25 % la rémunération des agents hispanophones, dans la mesure où cette compétence est considérée comme un élément important pour réaliser la mission de l'institution.

L'énumération de ces conditions préalables à une sûreté générale satisfaisante semble évidente. Les politiques françaises de traitement des détenus ou de gestion des ressources humaines les ont intégrées de longue date. Cependant, leur articulation étroite dans une problématique de sécurité reste souvent implicite. Les Américains ont cette fausse naïveté, un peu agaçante mais forte à sa manière, de penser que cela va mieux en le disant.

### **Sécurité active**

La possibilité pour les institutions pénitentiaires d'éviter l'apparition de crises graves réside aussi dans leur capacité à mettre en œuvre des procédures fiables de sécurité active, tant au niveau de la maîtrise de l'environnement physique et de la population pénale que du développement chez les personnels de pratiques professionnelles adéquates.

Premier point : une conception architecturale adaptée est un facteur physique premier de sécurité. Il faut créer un environnement humain par la réduction des alignements de portes et de grilles en longues perspectives et aux surfaces lisses et vides, luisantes, hypnotiques, déprimantes. Les petites structures sont conseillées car les unités trop grandes sont difficiles à surveiller, retardent les réponses, facilitent les sièges et compliquent les affrontements. Les structures réduites avec une bonne visibilité sont jugées idéales, plaçant les surveillants en contact avec les détenus dans des unités de vie, équipées à titre supplétif d'une surveillance télévisuelle. L'ACA insiste sur la nécessité absolue d'une surveillance humaine directe, toujours supérieure aux systèmes strictement fondés sur la vidéo.

Elle rappelle enfin le bréviaire de la sécurité physique : des miradors armés, des patrouilles mobiles, une double clôture renforcée par des systèmes électroniques de détection des mouvements, un kiosque à clés situé dans une zone totalement externe à la détention, un centre de contrôle inviolable, un double système électrique.

Deuxième point : la maîtrise de la population pénale. Elle passe avant tout par la mise en place d'un système de classification des détenus qui permet, tant au niveau fédéral qu'à celui des États, et pour chaque éta-

blissement, de déployer les détenus sur les sites ou les unités jugés appropriés en fonction du profil et de la dangerosité supposée de chacun. La classification, mobile et interne, permet de structurer la population, d'identifier les groupes spéciaux réclamant une sécurité inhabituelle. L'objectif général est d'organiser la ségrégation entre détenus faciles et difficiles. Ainsi, le détenu ne présentant pas de dangerosité particulière sera placé dans la position la moins restrictive possible en regard des nécessités relatives à la protection de la société, du personnel et des autres détenus. Une appréciation réaliste des besoins, conjuguée aux contraintes de sécurité, conduit à diviser la population en petits groupes, selon des critères rationnels, mais jamais de façon mécanique et automatique. La classification des détenus permet d'isoler les auteurs de troubles et de développer par ailleurs des régimes de vie favorables aux détenus. Elle doit être révisable à tout moment, impliquer le personnel dans son processus, comporter des voies de recours. Elle s'appuie sur un dispositif local diversifié d'affectations offrant des modalités variables de régimes de détention. La doctrine nord-américaine la considère comme un facteur majeur de prévention des troubles.

L'information doit être organisée systématiquement par la sensibilisation de l'ensemble des personnels à l'importance de l'observation des faits quotidiens et des comportements des détenus. Le meilleur dispositif de collecte systématique du renseignement dans les établissements importants consiste à spécialiser un membre de l'équipe de sécurité pour gérer la fonction : celui-ci mène les investigations, fait des synthèses, étudie la mise en relation des éléments fournis; il organise des rencontres et des réunions quotidiennes avec les équipes, forme le personnel à la fonction d'observation, traite la mise à jour de fichiers. Ce travail permet de cerner les foyers de tension autour des gangs, les contacts avec des organisations extérieures, la contrebande, et de maintenir la vigilance autour des détenus « sensibles ».

Enfin, le développement du professionnalisme des agents constitue un rempart décisif contre la survenance d'incidents graves. L'erreur humaine ou la faute professionnelle sont, pour une part, un facteur de trouble en milieu carcéral. Aussi, la formation des agents de surveillance doit permettre de contrebalancer leur inexpérience par le développement de réflexes sûrs. La sécurité repose d'abord sur un personnel capable d'exercer sa mission, en toutes circonstances, avec maîtrise et confiance, capable de formuler des réponses rapides et logiques avec un minimum d'efforts. L'imprévu laissant subsister des aléas, il importe pour le personnel, non pas d'éviter à tout prix les incidents possibles, mais de savoir, lorsqu'ils surviennent, réagir pour les contenir et les traiter efficacement afin d'écarter les risques de contagion, et d'embrassement. En complément, la simulation de crises, de prises d'otages ou d'usage des armes forment à l'utilisation des procédures de sécurité. L'accent doit être mis sur le développement des capacités des agents à



détecter et à interpréter les changements d'atmosphère et de comportement chez les détenus; à comprendre les mécanismes de réseaux (gangs) et de leadership ou les phénomènes collectifs; à savoir fournir des réponses immédiates et claires aux problèmes posés.

### **Le contrôle des troubles**

Pour l'ACA, le coût matériel et humain des troubles et des émeutes est tel qu'il importe de savoir juguler les révoltes avec la plus grande efficacité possible.

Tout d'abord, chaque établissement doit disposer d'un plan d'intervention préalablement établi et maîtrisé par le personnel à tous les niveaux. Il décrit la redistribution des effectifs disponibles et des ressources, la redéfinition des rôles, des hiérarchies et des responsabilités. Il détermine les stratégies à mettre en œuvre, y compris dans le cadre de négociations avec des preneurs d'otages. Les médiateurs sont préalablement identifiés. L'état d'alerte place immédiatement l'ensemble du fonctionnement de l'établissement dans des procédures d'urgence définies par le plan. L'ensemble des acteurs doit agir conformément aux règles posées en préalable à toute répression : les émeutiers ne pourront se voir octroyer aucune libération illégale; toute personnalité prise en otage perd immédiatement son statut et son pouvoir hiérarchique; aucune arme, drogue, alcool, clé, moyen de transport ne sera fourni. L'interdiction annoncée de toute concession d'éventuels bénéfices a valeur dissuasive pour des détenus qui ne pourront négocier la coercition exercée contre eux et verrouille l'action répressive dans une perspective qui se rapproche de l'action guerrière.

L'implication de l'ensemble des personnels dans la mise en œuvre d'une procédure d'urgence est complétée par l'action d'une équipe opérationnelle de maintien de l'ordre constituée de façon permanente au sein de l'établissement. Cette brigade de sécurité a vocation à prendre en charge, directement et à titre principal, les opérations de maintien de l'ordre. Elle a la charge de procéder à la reconquête des lieux investis par les mutins et d'obtenir leur reddition, par l'usage de la force physique, des armes chimiques ou à feu. Ce n'est qu'en cas d'extrême gravité de la situation que l'autorité pénitentiaire recourt aux forces armées des autorités militaires ou de police. Les brigades pénitentiaires d'intervention sont constituées de volontaires sélectionnés parmi les agents de l'établissement. Elles subissent un entraînement, au minimum une fois par mois, aux techniques de combat durant les périodes de calme.

L'ACA insiste sur l'importance, en cas de crise grave, d'une définition préalable et minutieuse des rôles et des modèles stratégiques et sur celle du contact et de la communication avec les détenus en révolte. Parallèlement, les modalités d'une répression violente sont d'emblée ouvertes aux agents habilités, pour répondre à la gravité de certains incidents. La

règlementation stricte, en fonction de situations types, de l'accès aux armes, doit permettre d'éviter les abus et de choisir un mode approprié de répression. La perspective constante est de rechercher l'efficacité en limitant les dommages matériels et humains.

L'ACA propose, en conclusion de son ouvrage, quelques fiches techniques : guide de conduite pour les otages éventuels et les concepteurs de plan d'intervention liste des indicateurs de tension; profil et qualification des équipes de sécurité.

Geneviève CRÉON

*Sous-Directrice, ENAP*

*Chargée de la formation des élèves sous-directeurs*

**LOUBET DEL BAYLE (Jean-Louis), *La police : approche socio-politique*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs/Politique, 1992, 158 p.**

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE fait partie des quelques universitaires français qui se sont intéressés à la police dans un contexte qui était celui de l'absence presque totale de recherche sur une institution. On ne s'étonnera donc pas que l'auteur commence son ouvrage par une réflexion sur le désert scientifique qui caractérisait ce secteur. Néanmoins, le temps de ce type de constat s'achève, car aujourd'hui la police commence à être sérieusement étudiée en France grâce à l'effort conjugué de l'administration policière et des chercheurs.

Les recherches sur la police ont mobilisé en France au moins cinq grandes disciplines : l'histoire, le droit, la criminologie, la sociologie et la science politique. Pour sa part, adoptant le point de vue de la science politique, Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE développe, depuis quelques années, une approche systémique et fonctionnaliste de la police qu'il a l'occasion de reprendre et d'approfondir de façon convaincante dans ce dernier ouvrage. Parmi les défaillances des sciences sociales dans le domaine de la police, celle de la science politique est particulièrement incompréhensible tant il est vrai, comme le montre LOUBET DEL BAYLE, que l'institution qui exerce le monopole de la contrainte constitue un soutien au système politique. Mais l'auteur ne se contente pas de faire cette démonstration. Son plan le conduit à étudier successivement les rapports de la police et du politique, la police entre le système politique et son environnement sociétal, la police comme soutien du système politique, la police et la décision, le contrôle de la police, la police et l'action politique, ce qui lui permet d'aborder l'institution dans toutes les dimensions qu'il faut prendre en compte pour la rendre intelligible.

Les analyses de LOUBET DEL BAYLE commencent par celles de la fonction policière. Partant de Max WEBER, l'auteur reprend la thèse du monopole de la contrainte physique qui lui permet de mettre en évidence la dimension politique de la police. S'appuyant ensuite sur David BAYLEY, il insiste sur la consubstantialité de la police à l'organisation politique de la société. Mais son mérite est d'aller au-delà et de tenir compte des travaux sociologiques récents qui établissent que la logique politique de la police est indissociable d'une logique sociétale. LOUBET DEL BAYLE peut ainsi très justement faire état de ce qui constitue sans doute la clé de lecture de la réalité policière, à savoir son ambivalence. Il reprendra l'idée dans ses dernières pages où il accordera à la demande actuelle de sécurité la part qu'il convient pour avoir une vue juste et exhaustive de l'institution.

Du point de vue de la science politique, un des passages les plus intéressants du livre est celui qui concerne le pouvoir d'appréciation de la police où l'auteur effectue une critique des analyses juridiques et de science administrative classiques qui font de la police un simple instrument du pouvoir. La police fonctionne effectivement comme une boîte noire. Ni exécutant fidèle d'ordres supérieurs, ni quatrième pouvoir, elle se caractérise fondamentalement par son autonomie. Cette dernière n'est pas sans poser de problèmes dans une perspective de contrôle démocratique. Mais, comme le montre LOUBET DEL BAYLE, l'autonomie permet aussi à la police d'échapper à des pressions politiques et sociétales et présente, finalement, autant d'avantages que d'inconvénients quand on sait qu'aujourd'hui elle se développe en même temps que la professionnalisation des agents.

Sur les relations de la police au droit, le politologue se contente d'une analyse empirique qui l'amène à proposer une typologie des cas de figure concevables. Reprenant ici la terminologie de James Q. WILSON, il estime qu'il faut distinguer quatre styles de police : le légalisme, l'autoritarisme, le réalisme routinier et l'optimisme communautaire. Cette approche reste décevante du point de vue d'une théorie du droit qui peut trouver avec la police un terrain fructueux d'investigation, mais elle permet, par contre, de relier l'analyse du rapport du droit et de la police à celle des relations entre la police et le système politique. Pourront alors être poursuivies les investigations en direction des contrôles de la police et des liens, si souvent évoqués et pourtant si mal étudiés, entre la police et la presse.

L'approche systémique n'est cependant pas toujours parfaitement éclairante. On peut lui reprocher d'être trop abstraite et finalement de ne pas tenir toutes ses promesses. C'est ainsi qu'elle demeure par exemple relativement décevante dans l'analyse qu'elle permet du syndicalisme policier à propos duquel il manque encore, en France, des études historiques et sociologiques sérieuses, mais dont on sait qu'il occupe une place essentielle dans la régulation de l'administration policière. Il faut en tout

cas rappeler, à l'occasion de la parution du livre de LOUBET DEL BAYLE, que l'approche systémique ne représente pas à elle seule toute la science politique. Dans le domaine de la police, il s'avère notamment que les politiques publiques peuvent être très utiles pour analyser, comme se le propose d'ailleurs aussi l'analyse systémique, les relations entre le pouvoir, la société et la police. Pour en rester au syndicalisme policier, une analyse en termes de politique publique et de néo-corporatisme peut permettre de montrer, non seulement que le syndicalisme constitue un soutien du système politique, mais aussi qu'il opère une régulation dans la relation qu'il établit entre l'institution et ses environnements politiques et sociétaux.

L'analyse de la police doit aujourd'hui porter à la fois sur ses relations à son environnement et sur ses transformations internes. Dans ces conditions, on ne voit pas comment il est possible d'échapper à une analyse institutionnelle qui viendra compléter l'approche des politiques publiques et qui ne sera pas obligatoirement une analyse juridique. Comment comprendre la police sans distinguer ses différents services ? Comment saisir ses mutations actuelles sans faire état du processus de modernisation qu'elle connaît actuellement ? Car la police, aussi bien en France que dans les autres démocraties libérales, est soumise au changement. Ce dernier ne peut être apprécié que par rapport à des traditions historiques qui, pour l'essentiel, opposent, comme on le sait, le modèle français étatique et républicain au modèle anglais à caractère sociétal. L'analyse institutionnelle doit donc aussi être complétée par une approche historique.

Nous sommes ainsi confrontés aux problèmes méthodologiques d'une analyse de la police. Il semble que l'institution policière ne puisse pas faire l'objet d'une seule approche, aussi élaborée soit-elle. Sans prétendre à la nécessité de la constitution d'une science de la police, ce qui serait encore réducteur, il faut admettre que la police est un objet suffisamment complexe pour qu'il convoque plusieurs disciplines. Dans cet appel à l'interdisciplinarité, on peut estimer que la science politique peut jouer un rôle fédérateur dans la mesure où elle ouvre l'étude de la police sur ce qui est pour elle central, à savoir son rapport au pouvoir. Mais il faut alors s'entendre sur les orientations de la science politique qui, en France, a rejeté, ces dernières années, toute approche institutionnelle, sous prétexte de se démarquer des juristes. En tout cas, l'étude de la police permet de formuler une exigence méthodologique forte en direction d'une science politique de synthèse dans laquelle l'effort de problématisation ne serait pas réducteur et l'analyse de la politique ne ferait pas oublier au chercheur de prendre en compte le politique, l'institution et ce qu'il est convenu d'appeler l'État.

Jean-Jacques GLEIZAL  
*Professeur à l'Université Pierre Mendès-France*  
 (Grenoble)

**WIEVIORKA Michel (dir.), *Racisme et modernité*, Paris, La Découverte, 1993, 428 p.**

Complexe, tel est le qualificatif qui convient, non au contenu de cet ouvrage qui se lit facilement, mais à son thème; à savoir les relations entre le racisme et la modernité.

Michel WIEVIORKA a rassemblé ici les interventions faites lors du colloque international « Trois jours sur le racisme » qui se déroula à Créteil du 5 au 7 juin 1991.

Chacune des contributions met l'accent sur un aspect important de la question qui sous tend l'ouvrage : « le racisme est-il moderne ? ».

Cette question mérite un examen approfondi. Certes, les relations inter-raciales (si tant est que le concept de « race » existe, s'agissant de l'espèce humaine) sont loin d'être un phénomène nouveau. Mais elles n'ont pris l'aspect problématique du racisme qu'avec l'avènement du nationalisme et de ses excès comme le montre Étienne BALIBAR.

Et si l'antisémitisme, que certains auteurs préféreront nommer anti-judaïsme, n'est pas un phénomène nouveau, ce n'est cependant que lors de la Seconde guerre mondiale qu'il a pris la forme extrême que l'on sait.

Au reste, comme le souligne pertinemment Alain TOURAINE, les États-Unis, pays de la modernité par excellence, sans passé aristocratique, ont connu, principalement depuis l'abolition de l'esclavage, de forts mouvements racistes.

Le monde moderne est ainsi, par maints aspects, traversé d'attitudes racistes. Bien plus, ce monde moderne est entré dans une nouvelle phase où de nombreux repères ont disparu comme l'ont souligné beaucoup de contributions, et où, par conséquent, le racisme apparaît plus difficile à cerner et à combattre.

### **Un phénomène difficile à cerner**

Alain TOURAINE, citant Pierre-André TAGUIEFF, indique que ce dernier distingue deux racismes : celui de l'inégalité et celui de la différence apparu depuis peu de temps.

Le professeur américain Georges FREDERIKSON donne, lui, une définition beaucoup plus ouverte du racisme puisqu'il le définit comme « la prétention des membres d'un groupe (quel qu'il soit) à un statut plus élevé que les membres d'un ou plusieurs autres groupes estimés physiquement ou génétiquement différents de lui ».

Si le racisme est difficile à définir, il est également difficile de repérer toutes ses manifestations car il peut prendre des formes multiples dans la société moderne.

C'est ainsi qu'une réflexion a été menée par Gary T. MARX sur les relations pouvant exister entre les médias et le racisme.

Les principaux faits relevés dans cette étude montrent que s'il y a souvent accentuation du racisme par les médias, il s'agit généralement moins d'une démarche volontaire du journaliste ou du directeur de la publication que d'une amplification du système de production de l'information.

C'est souvent dans un but tout à fait louable que des journaux publient des informations ayant une connotation raciste.

Ainsi pour combattre le sexisme, un journal américain publia le récit d'un viol commis par un homme noir sur une femme blanche alors que la proportion des viols de ce genre n'excède pas 4 % de la totalité des viols aux États-Unis.

C'est derrière un masque « scientifique » que se dissimule un certain racisme intellectuel français. Un réseau de revues, où écrivent des intellectuels, gravite autour de la nouvelle droite et du « conseil scientifique » de Jean-Marie LE PEN.

Alain DE BENOIST, principal animateur de ce mouvement d'idées, a même créé une revue qui fait appel à des personnalités de tous horizons et où écrivent effectivement, à côté de négateurs des chambres à gaz, des intellectuels connus pour leur pensée humaniste et opposée au racisme.

Par ailleurs, le racisme n'est pas toujours flagrant. Il existe aussi un racisme voilé, plus difficile à appréhender, comme l'ont montrés deux chercheurs américains qui ont tenté d'en prendre la mesure.

Le racisme institutionnel brouille encore plus les données surtout lorsque les institutions ont, parmi leurs missions, à s'opposer au racisme. Tel est le cas, par exemple, de la police ou de l'école.

Concernant la police, Jean-Claude MONET axe son propos sur les différents modes d'approche de la question qu'il regroupe en deux familles : l'une met l'accent sur l'acteur policier et sa subjectivité; l'autre insiste plutôt sur les mécanismes structurels qui constituent le groupe racisé (noirs aux États-Unis, antillais en Angleterre et maghrébins en France, pourrait-on ajouter) en sorte d'entité exposée de façon permanente à la vigilante suspicion de la police.

C'est ainsi que certains chercheurs ont, par exemple, insisté sur le fait que les policiers sont issus du même milieu social que le groupe racisé et que cela crée une certaine familiarité de langage (argot ouvrier). D'autres chercheurs voient dans le racisme policier le résultat de mécanismes institutionnels. Par exemple, le fait de découvrir le coupable d'une infraction en partant des contrôles d'identité visant plus fréquemment les groupes racisés peut fausser les résultats d'une statistique, ces groupes apparaissent alors plus fréquemment comme des auteurs d'infractions.

Si les jeunes immigrés ont des difficultés avec la police, ils en ont aussi avec la source de mobilité sociale que représente l'école.

D'après François DUBET, le problème est ici constitué par ce qu'il dénomme le marché scolaire. Ainsi les parents « français de souche »

retiennent leurs enfants d'une école dès lors qu'ils considèrent qu'elle est devenue « l'école des arabes ». Le même phénomène peut être observé pour les filières scolaires.

Cet aspect des choses est accentué par l'ouverture de l'école à de nouvelles populations qui, jadis, en étaient exclues.

Le racisme s'infiltre ainsi dans des rouages essentiels de notre société. Multiforme, subtil, il en arrive à nier l'évidence historique et à muer pour être mieux accepté.

Ce sont ces caractères qui le rendent plus dangereux et donc plus difficile à combattre.

### **Un phénomène difficile à combattre**

Selon l'un des intervenants sur ce thème, John REX, le discours politique anti-raciste se borne à dénoncer dans le racisme actuel la résurgence des vieux démons de la dernière guerre mondiale.

Il existerait, selon lui, trois types de racisme en Europe : en Allemagne, en France et en Grande-Bretagne.

Les conflits raciaux liés aux différences de couleurs sont en effet primordiaux en Angleterre. Ils le sont moins en France ou en Allemagne où cependant les conflits culturels sont importants.

Ainsi, c'est à une société européenne réellement pluriculturelle que l'on doit songer pour résoudre le problème du racisme. Malgré les multiples problèmes que cela pose, le changement est en marche.

Après avoir critiqué l'anti-racisme tel qu'il fonctionne en France comme ne constituant pas une réponse adaptée à la réalité du mal, Pierre-André TAGUIEFF esquisse des orientations pour un nouvel anti-racisme.

Pour lui, les effets pervers de la doctrine du « droit à la différence » doivent être fortement mis en évidence. Il convient d'engager le débat avec les « racistes » sur le terrain de l'argumentation rationnelle pour démonter sophismes et amalgames. L'accent doit être mis sur la prévention plus que sur la répression et l'école a un rôle éminent à jouer à l'occasion de l'instruction civique.

La lutte contre le racisme implique aussi la réduction des mécanismes producteurs de ségrégation des populations pauvres d'origine étrangère. Il faut favoriser l'intégration dans la société française du plus grand nombre possible d'immigrés et par conséquent lutter contre la tendance aux regroupements sur des bases communautaires.

Ces solutions n'ont pas pour but d'éradiquer le racisme car ce serait poursuivre le rêve fou d'une humanité nouvelle.

La lutte contre le racisme actuel est malaisée. Le glissement progressif d'un discours inégalitaire à un discours différentialiste en est l'une des raisons. En effet, comment combattre ce racisme différentialiste tout en préservant le mode de vie et la culture auxquels tiennent les populations visées par ce discours ? Comment intégrer tout en respectant ? Telle est

la « quadrature du cercle » à laquelle sont confrontés sociologues et décideurs.

La solution de l'intégration prônée par Pierre-André TAGUIEFF, ne paraît pas très éloignée de la ligne suivie par les gouvernements français en la matière.

La solution à laquelle J. REX semble attaché est très différente.

En fait, ce que les contradictions et les doutes des sociologues traduisent, ce sont ceux des diverses populations concernées.

C'est d'elles que la solution viendra et elles doivent faire un choix difficile.

L'acceptation de la différence n'est pas aisée et doit être aidée par les pouvoirs publics, mais aussi par l'effort de chacun.

La force du préjugé s'en trouvera atténuée.

Alain NAIM  
*IHESI*





# Rapports et travaux inédits

**Conseil national des villes et du développement social urbain, *Les polices de la ville*, CNV, rapport du groupe de travail présidé par Alain CARIGNON, janvier 1993, 57 p.**

En décidant de former un groupe de travail interdisciplinaire sur le thème des « polices de la ville », le Conseil national des villes (CNV) s'est efforcé de cerner et de clarifier le rôle des acteurs « qui participent, qu'ils le veuillent ou non, du contrôle social et du rappel de la loi ». Reflet d'un fossé qui s'élargit avec le monde des adultes, le rapport à la loi d'une partie des adolescents et des jeunes ayant grandi dans les banlieues les plus déshéritées paraît se distendre dangereusement. Examinant la situation des établissements scolaires « difficiles », la commission CARIGNON diagnostique une « perte des repères sociaux et moraux, un affaïssement des notions de droits et de devoirs parmi les élèves ». C'est dans ce contexte que le Conseil national des villes s'attache à rechercher les modalités d'un contrôle social plus efficace pour satisfaire tout à la fois aux nécessités du maintien de l'ordre social et à la demande de sécurité de la population, surtout dans ses franges les plus défavorisées.

A mesure que l'exclusion sociale progresse, le contrôle du même nom (qu'il faut entendre comme un procédé de soumission à un ordre légal) se trouve de plus en plus contrarié. La violence urbaine, et les déviances qui l'accompagnent, sont les fruits de multiples processus d'exclusion, notamment du décalage entre les aspirations individuelles des jeunes et les perspectives offertes par la société (environnement urbanistique, social et familial dégradé, services publics défaillants, chômage élevé dans un contexte de ségrégation plus ou moins implicite). La violence naît précisément de cette contradiction entre la promesse républicaine de promotion sociale qui ne semble plus pouvoir être tenue et le sentiment des jeunes des quartiers que la société est seulement capable d'édicter à leur encontre une série d'interdictions et de normes, d'autant moins acceptées qu'elles ne sont gagées d'aucune contrepartie positive.

C'est dans ce contexte de délitement du contrôle social qu'il faut comprendre la démarche du CNV et le titre même de son rapport : « Les polices de la ville ». Le choix du pluriel n'est pas neutre. Si une place éminente revient aux institutions à vocation répressive (justice, police) dans l'exercice de ce contrôle, d'autres agences, publiques, semi-publiques ou privées (polices municipales, organismes HLM, établissements scolaires, sociétés de transport, centres commerciaux, travailleurs sociaux, etc.) y prennent, virtuellement ou de fait, une part croissante.

Certaines de ces agences pourraient encore s'offusquer de se voir associées aux policiers et magistrats en tant qu'acteurs de la sécurité dans la ville. Mais depuis le rapport BONNEMAISON de 1983, les vieux affrontements idéologiques se sont largement estompés. Nous sommes entrés dans une logique de « despécialisation » telle qu'aucun corps institué ne peut plus prétendre désormais au monopole de la lutte contre la violence et la délinquance, ni d'ailleurs s'en tenir durablement à l'écart. La réflexion du CNV vise donc à associer de nouveaux partenaires, non pas tant à l'exercice de la répression – sauf à délimiter très strictement le champ de leur intervention –, qu'à la prévention des déviances et à la lutte contre l'exclusion qui sont les meilleurs remparts contre une logique sécuritaire et d'enfermement dont l'inefficacité est d'ailleurs soulignée par le rapport.

Ainsi compris, le concours de nouveaux acteurs à la définition de politiques locales de sécurité s'avère d'autant plus utile qu'ils sont non seulement « les témoins privilégiés de l'entrée en délinquance des jeunes », mais également, chacun sur leur territoire, « producteurs de normes ». Comment organiser dès lors un « rappel de la loi » adapté, alors même que la norme générale se trouve diluée, fractionnée, voire contradictoire, du fait de la multiplicité de ses créateurs ? Pour sortir de ce hiatus, l'enjeu consiste, selon le CNV, à « rattacher la norme territoriale à la norme républicaine ».

Au-delà des exigences du maintien de l'ordre qui continue d'incomber à la puissance publique – ce point ne fait pas dans notre pays l'objet d'une véritable contestation –, un nouveau champ d'action s'est ouvert depuis la mise en place des conseils de prévention de la délinquance, celui de la gestion locale négociée des problèmes de sécurité. C'est dans cet espace encore balbutiant que s'inscrit la réflexion du Conseil national des villes. Le rapport qu'il vient de publier porte la marque – en même temps qu'il se veut le catalyseur – d'importantes évolutions en cours. Le traditionnel « mais que fait la police ? » cède du terrain devant la volonté plus ou moins explicite des « non-spécialistes » de la sécurité de nouer un dialogue et de définir les modalités d'une coopération avec les instances répressives. Significativement, le rapport du CNV évoque un glissement dans la perception de la police par le monde enseignant, traditionnellement réservé sinon hostile.

Après les élus qui ont mis en place des conseils locaux de prévention de la délinquance et créé des polices municipales, nombre de responsables d'établissements scolaires, d'organismes HLM, de réseaux de transport ou de centres commerciaux se préoccupent aujourd'hui du sentiment d'insécurité qui affecte leurs usagers/clients respectifs. Au gré des incidents qui émaillent la vie de leur territoire, ces responsables s'engagent, avec plus ou moins de réticences, dans le champ de la lutte contre l'insécurité (à l'exception des centres commerciaux qui ont recours, depuis de nombreuses années déjà, à leurs services internes ou aux sociétés privées

de sécurité). Mais l'action de ces « polices de la ville » se caractérise trop souvent encore par son empirisme, par des pratiques occultes qui conduisent à une gestion « souterraine » des problèmes d'insécurité. L'État paraît s'accommoder, sinon appeler de ses vœux ces initiatives naissantes. Mais il souhaite aussi en assurer la maîtrise, en définir les contours, surtout lorsque certaines d'entre elles ne sont pas exemptes de périls (c'est le cas de l'emploi de certains vigiles).

Cette question de la cohésion des différents acteurs de la sécurité dans la ville était déjà centrale dans les débats qui ont entouré l'élaboration du projet de loi (mort-né) sur la « sécurité intérieure ». Mais l'approche qui était la sienne péchait sans doute par excès de juridisme. La finalité du rapport « les polices de la ville » se veut plus opérationnelle. S'agissant, par exemple, de la régulation de la profession des agents privés de sécurité, la commission suggère d'appliquer pleinement les dispositions de la loi du 12 juillet 1983 plutôt que de solliciter une nouvelle intervention du législateur. La discussion de l'octroi éventuel d'un agrément judiciaire aux agents de sécurité privés est par ailleurs l'occasion de réaffirmer les prérogatives inaliénables de la puissance publique en matière de répression. A l'inverse, le concours de partenaires privés ou semi-publics à la lutte contre l'insécurité ne saurait s'apparenter en aucune manière à leur enrôlement, comme « bras armés », au sein des appareils répressifs.

C'est précisément parce que l'absence de coopération, la méconnaissance des uns et des autres et la persistance de rivalités portent atteinte à l'efficacité générale du système de traitement de la violence et de la délinquance qu'il convient d'introduire des éléments de transparence et de cohésion dans l'action des « polices de la ville ». Subissant de plein fouet les effets de phénomènes sociaux qui les dépassent, l'arsenal réglementaire des nouveaux acteurs de la sécurité se révèle notoirement insuffisant pour juguler la violence et la délinquance qui sévissent sur leur territoire. Le recours aux forces de l'ordre s'effectue en aval lorsque « la capacité de gérer seul se trouve épuisée ». Pour échapper à la confusion ambiante, le CNV ouvre des pistes : la formation des hommes, l'adaptation des statuts à la réalité des missions, la revalorisation et la reconnaissance sociale de certains métiers, la définition de déontologies.

Mais l'originalité majeure du rapport est contenue dans la notion de « micro-territoire » : les quartiers dégradés, l'école, les transports publics et les centres commerciaux. Au-delà de leurs évidentes spécificités, ces micro-territoires se heurtent à des difficultés de même nature. L'enjeu consiste à rechercher les modalités d'une coopération de l'ensemble des partenaires agissant sur un même *micro-territoire*. Essentiellement pragmatique, cette approche micro-territoriale évite d'en appeler à des solutions institutionnelles plaquées d'en haut et inapplicables à la base. Tout en posant les jalons d'une réflexion globale, la commission CARIGNON s'est nourrie d'expériences locales jugées

concluantes. Les acteurs de terrain pourront y puiser des éléments de réflexion et d'action.

Sur les quatre territoires urbains soumis à l'examen du Conseil national des villes, la violence, la petite et moyenne délinquance, ou plus simplement les « incivilités » atteignent leur paroxysme de façon sporadique ou régulière. Il n'est donc guère surprenant qu'ils soient l'objet d'un traitement médiatique de premier choix. Les quartiers d'habitat social sont-ils des « zones de non-droit » ? Le rapport du CNV s'inscrit en faux contre cette opinion fort répandue. « Il n'est aucun territoire en France auquel l'autorité publique n'ait accès », assure-t-il, avant de préciser qu'« il est permis de parler de « zones de non-droit » lorsque n'est pas respectée l'obligation primaire de l'État qui est d'assurer le fonctionnement normal des services publics sur l'ensemble du territoire national, y compris, et surtout, dans ces zones ». On reconnaîtra la référence implicite au principe de « discrimination positive » familière aux praticiens du développement social urbain.

Concernant les autres micro-territoires qu'il passe en revue – l'école, les lignes de transport, les centres commerciaux –, la démarche adoptée par le CNV procède d'un même souci de dédramatisation, qui ne se paie pas, c'est heureux, d'une dénégation de la réalité du mal. Le maître-mot est celui de *concertation* puisqu'il s'agit d'associer les agences en charge de chaque territoire à la définition d'une « politique locale de sécurité » au travers notamment des dispositifs institutionnels de la prévention de la délinquance et/ou du développement social urbain. Mais les méfaits de l'enchevêtrement du paysage institutionnel local – comment articuler, par exemple, des structures telles que le Conseil d'environnement social promu par l'Education nationale et la Délégation générale à la lutte contre la drogue et la toxicomanie (DGLDT) et le Conseil communal de prévention de la délinquance (CCPD) ? – et les limites du travail en partenariat ne sont pas éludés par la commission. Elle n'en accorde pas moins un rôle de premier plan au CCPD qui doit être, selon elle, « l'instrument de la mise en cohérence de ces « polices de la ville » en vue de l'élaboration d'actions concertées ». Tout en soulignant les faiblesses communes à nombre de conseils de prévention (lourdeur de leur composition, absence de véritable travail partenarial, instrumentation au profit de telle ou telle institution, difficulté à sortir du registre incantatoire etc.), le rapport suggère d'introduire la logique du territoire dans son mode de fonctionnement par la mise en place de « commissions territorialisées ».

Insuffisamment éclaircie paraît en revanche la nature du lien entre le CCPD et le « Plan local de sécurité » (PLS) initié l'an dernier par le ministère de l'Intérieur dans le but explicite d'organiser un partage des tâches entre la Police nationale et les nouveaux partenaires de la sécurité. Comment le CCPD pourrait-il se saisir du PLS afin d'accéder au statut d'« instance véritablement opérationnelle », alors qu'il s'agit d'un

« produit » du ministère de l'Intérieur, lequel a entendu en assurer le pilotage effectif via le préfet ? S'il se réfère à l'exemple de la ville d'Amiens qui, anticipant sur le plan local de sécurité, a réussi, en accord avec le préfet, à engager sa police municipale dans la voie de l'ilotage, le rapport du CNV se garde de préciser les conditions politiques d'une telle appropriation. Il se borne à demander, mais les termes sont suffisamment généraux, que la concertation soit prise en charge « politiquement et symboliquement » par les élus locaux.

Le compte-rendu de l'expérience conduite à Amiens témoigne d'un souci central des auteurs du rapport, celui du retour à une « présence de proximité », corollaire d'une gestion territorialisée de la violence et de la délinquance. Le sentiment d'insécurité ne se développe-t-il pas en raison inverse du niveau de présence humaine, qualifiée tout à la fois de « rassurante et dissuasive » ? N'est-ce pas pour enrayer cette tendance à la déshumanisation des différents territoires urbains que l'on assiste justement, aussi bien du côté de l'État (police et justice « de proximité », encadrement des élèves dans les établissements scolaires, etc.), que des élus (développement de polices municipales), des organismes HLM (responsabilisation des gardiens d'immeuble) ou des grandes surfaces (surveillance privée) au « retour à l'élément humain » ? L'insistance du rapport à préconiser des procédures de médiation et de conciliation, sa proposition de développer la « veille sociale » dans les quartiers s'inscrivent dans cette même logique.

En arrière-plan de la réflexion de la commission CARIGNON, se dessine finalement un appel à la transformation des appareils institutionnels, à commencer par ceux de l'État. Les limites traditionnelles qui font obstacle à une véritable justice et police de proximité sont rappelées. L'État peut bien s'efforcer d'adapter le fonctionnement de ses appareils répressifs à la situation particulière des quartiers dégradés en implantant des îlotiers ou des maisons de justice, mais ces solutions coûteuses n'entament pas véritablement le « noyau dur » de leur fonctionnement. D'où le risque de voir ces expériences se confiner dans une forme de marginalité.

C'est bien parce qu'elle a introduit dans les politiques publiques la notion de « territoire » comme lieu d'élaboration et d'adaptation de la norme, que la politique de la ville, rompant avec une tradition séculaire des organisations administratives, contient les prémices de leur mutation vers une plus grande proximité à l'égard de leurs publics et, partant, vers une meilleure prise en compte de leurs demandes.

Thomas KIRSZBAUM\*  
Consultant

---

\* Le rapport a été rédigé par Thomas KIRSZBAUM.

**Inspection Académique de l'Essonne, *Diagnostic sur la sécurité dans les établissements scolaires du second degré en Essonne, 1993, 42 p.***

Ce rapport présente une synthèse de l'enquête sur les formes de violence dans certains établissements scolaires de l'Essonne. Construite sur la base d'un questionnaire (réalisé par l'Inspecteur d'Académie, certains chefs d'établissements scolaires...) adressé en juin 1992 à tous les chefs d'établissements scolaires de l'Essonne (140 au total), cette enquête rencontra quelques échos puisque 126 chefs d'établissements y répondirent.

Du panorama global ressortant de cette enquête, on peut retenir quelques données essentielles. Certaines nous étaient déjà connues et c'est une confirmation. D'autres apparaissent, qui surprennent.

D'un point de vue sociologique, on peut dire que :

- le public scolaire qui pose problèmes est de plus en plus jeune;
- de nombreux adolescents sont seuls, sans cellule familiale;
- certains problèmes trouvent leurs racines dans la culture d'origine des familles (ex : attitude vis-à-vis des personnels enseignants féminins);
- la violence a plutôt tendance à diminuer dans les zones dites sensibles mais a contrario, elle apparaît là où récemment encore elle était absente.

La violence se manifeste plus ou moins épisodiquement dans les 3/4 des établissements. Elle est quotidienne dans un établissement sur cinq et elle touche surtout les collèges.

Les conflits élèves-personnels sont très fréquents. Les actes de violence sont beaucoup plus rares mais marquent fortement les communications éducatives. Cela s'applique surtout aux collèges et lycées professionnels, plus concernés que les lycées.

Il faut préciser que l'on ne relève pas de lien entre l'intensité de la violence et la proportion d'élèves d'origine étrangère. Par contre, il existe une corrélation directe avec le nombre d'ethnies existant dans un établissement.

Ce sont encore les collèges qui sont les plus touchés par les dégradations. Mais il faut relever que leur ampleur est beaucoup plus réduite que celle des actes de violence. Relativement peu importantes, elles se produisent pour beaucoup à des moments bien précis de l'année ou de la semaine scolaire. Dans l'ensemble, le phénomène semble bien maîtrisé.

L'absentéisme, qui touche les trois types d'établissement, sévit surtout dans les collèges. Il semble être en augmentation.

L'analyse des conduites déviantes montre que les collèges sont encore les établissements les plus touchés. La forme la plus fréquente est le vol, si le racket semble de faible ampleur (mais tous les cas sont-ils connus ?). Le phénomène est en augmentation dans un établissement sur cinq.

Face aux conduites déviantes et à la violence, les sanctions trouvent vite leurs limites. De nombreuses réponses à l'enquête jugent l'arsenal réglementaire peu adapté à cette situation.

Les résultats de l'enquête confirment, s'il en était besoin, l'important décalage existant entre le sentiment d'insécurité (dans toutes ses composantes) et la réalité d'une situation certes préoccupante, mais qu'on ne saurait considérer comme globalement alarmante.

Un important travail interpartenarial avait d'ailleurs été localement amorcé bien avant cette période. Cela confirme que les établissements, dans leur majorité, réagissent et cherchent à conserver l'initiative. Dans beaucoup d'enquêtes, on retrouve l'affirmation de la capacité de réponse locale : « on fait face ».

Depuis la rentrée de septembre 1992, le dispositif prévu par la circulaire interministérielle du 27 mai 1992 s'est progressivement mis en place avec l'intervention active des services de police, de la gendarmerie et de la justice. Les moyens des établissements ont été renforcés (dans les sept établissements faisant l'objet d'un classement national, et d'une façon générale par l'affectation d'appelés du contingent et de titulaires de « Contrat emploi-solidarité »). Les actions de formation ont été poursuivies et développées notamment avec la justice et rencontrent d'ailleurs un grand succès. Les relations entre établissements et services de police ont été institutionnalisées, avec la mise en place de correspondants locaux.

Les contacts permanents entretenus tant par le Cabinet de l'inspecteur d'Académie que par les services donnent à penser que la situation générale s'améliore. Cela reste à préciser : veut-on dire par là que les données objectives de l'insécurité régressent et si oui, lesquelles ? Ou entend-on par là que l'appui, le renfort extérieur apportés aux établissements contribuent à atténuer le sentiment d'insécurité ? Ce qui serait tout autre chose... Prenons acte, pour l'instant, de cette appréciation.

En tout état de cause, que le moral soit meilleur et l'initiative reprise est déjà, en soi, un résultat positif. Notons par ailleurs que cette tendance positive a été recoupée avec les données dont disposent la police, la gendarmerie et la justice.

Ce premier bilan permet de dégager quelques axes pour la poursuite de l'action :

- poursuivre les actions d'information et de formation des personnels, avec la justice certes mais avec d'autres partenaires peut-être. Une formation sur la gestion des conflits est souvent demandée.
- renforcer la protection des établissements avec l'intervention financière des collectivités de rattachement (clôtures, systèmes d'alarme), afin de diminuer leur perméabilité sans pour autant nuire au concept et à la réalité de l'établissement « ouvert » sur son environnement.



- améliorer notre connaissance des conduites déviantes dont l'ampleur est difficilement mesurable... par les établissements eux-mêmes d'abord.
- mesurer l'absentéisme avec plus de précision et affiner notre connaissance de ses causes. C'est là un des domaines les plus facilement abordables.
- d'une façon générale, refaire le point de la situation établissement par établissement.
- mieux maîtriser les causes sociales de la violence et des conduites déviantes. Vaste sujet... la coopération inter-partenaire s'impose plus que jamais.

Notons pour terminer que tout cela s'inscrit dans la durée, dans le long terme. Et que le nombre des établissements scolaires de l'Essonne alourdit considérablement toute action à caractère général - même une simple enquête. Le niveau départemental peut aider, informer, former, coordonner, dresser un état des lieux - sans prétention et peut-être, aider à prévoir. Mais c'est sur le terrain que la bataille se livre.

Rémy PAUTRAT  
*Préfet de l'Essonne*

Lucien CARBUCCIA  
*Inspecteur d'Académie de l'Essonne*

# Colloques et rencontres

## Les défis de l'immigration face aux dérives ethniques (Vaucresson, 11-12 février 1993)

Les deux journées d'études, organisées conjointement par le CNFE/PJJ de Vaucresson et le CNEF/Police nationale de Gif-sur-Yvette, se sont déroulées à Vaucresson\*.

Le thème de l'évolution du « modèle d'intégration individuelle à la française » vers un système social offrant une plus grande place à l'approche communautaire, était au centre des préoccupations de tous les participants. Ce changement sociétal ne risque-t-il pas de déboucher sur certains phénomènes de violences collectives comme ceux qui de temps à autre scandent l'actualité des villes en Grande-Bretagne ou aux États-Unis ?

Dans un premier temps, Gérard MILLER a proposé une approche originale de la notion de lien social (« ce qui fait coller ensemble ») en soulignant que, pour le psychanalyste, il y aurait souvent plus matière à s'étonner de ce qui marche que de ce qui dysfonctionne. Citant en particulier l'exemple de la situation dans l'ex-Yougoslavie, illustration qui devait être reprise souvent au cours des deux journées et poursuivant dans son rôle de pourfendeur d'idées reçues, Gérard MILLER mit surtout en évidence le « métissage ethnique » qui, selon lui, n'est jamais souligné par les médias alors que c'était une réalité courante au moment de la chute du système communiste.

Maurice AGULHON et Maurice MOUILLAUD complétèrent cette matinée sous le double éclairage de l'histoire et de la philosophie. Le premier en relatant ses travaux récents sur la place des mythes et des symboles dans la constitution de l'identité collective et en illustrant en particulier ce qu'il est convenu d'appeler le « modèle français », par l'histoire et les évolutions de Marianne, figure emblématique de la République. Maurice MOUILLAUD quant à lui soulevant le voile du jeu subtil entre « le je et l'autre ».

Cette approche, en détour de la définition d'une intégration sociale à la française, était sérieusement questionnée dès la conférence d'Edwige RUDE ANTOINE, chercheur au CRIV/CNRS, qui décrivait les incompatibilités entre les modes culturels de certaines communautés immigrées en France et les lois de la République. Retenons principalement les contradictions que pose la définition d'un droit international de la personne

---

\* Les actes de ces journées d'étude sont actuellement en cours de transcription. Ils devraient être mis en vente au CNFE de Vaucresson dans le courant du mois de juin 1993.

(lequel demande le respect du particularisme culturel) et une législation nationale refusant, par exemple, répudiation ou mutilations sexuelles.

La table ronde de clôture de la première journée, animée par Jean-Marc ERBES, directeur de l'IHESI, nous a permis d'assister à un échange extrêmement intéressant entre Philippe GENESTIER, urbaniste, Claude Valentin MARIE, sociologue et Dominique SCHNAPPER, professeur à l'Ecole des hautes études en sciences sociales. Au risque de simplifier par trop le débat, disons seulement qu'il illustra la rencontre désormais classique entre une approche politique du processus d'intégration, option privilégiée par Madame SCHNAPPER et un travail plus ethnographique basé sur l'analyse des trajectoires individuelles et communautaires, position sur laquelle se retrouvaient plutôt Messieurs GENESTIER et MARIE. Dominique SCHNAPPER trouva d'ailleurs un point d'accord en précisant que, pour elle, la limite acceptable de l'expression communautaire doit rester en deçà d'une reconnaissance politique institutionnalisée.

La deuxième journée commença par un travail de « décapage des concepts », y compris par le géographe Hervé VIELLARD BARON. Les organisateurs, soulignant le caractère à la fois émotionnel et souvent très flou qui préside à l'emploi de notions telles que « race, ethnies, ghetto, clan, tribu, » etc., lui avaient demandé de commencer par cette approche sémantique.

Une nouvelle table ronde animée par Bernard LORREYTE, psychosociologue, a permis d'aborder une approche comparative des modèles d'intégration et de gestion des minorités en Europe et aux États-Unis.

C'est à Pierre HASSNER, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris qu'est revenu la clôture de ces deux journées par une conférence intitulée « Communauté et communautés, le lien social en question ». Spécialiste des relations Est-Ouest, Pierre HASSNER observe la scène internationale en philosophe. Parlant du déficit de confiance des démocraties occidentales d'une part, face à leurs institutions politiques et d'autre part, face aux clivages des citoyens et des peuples entre eux, il décrit une double crise d'identité et de solidarité. Dans ce paysage instable, quel pourrait être le rôle des institutions internationales, des organisations non gouvernementales dans l'émergence d'une conscience ou d'une solidarité mondiale ?

Jacques COURTÈS  
CNFE Vaucresson

## **XXVIII<sup>e</sup> Congrès de l'Association Française de Criminologie (Pau, 18-20 février 1993)**

Cette année, Pau recevait le 28<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de criminologie sur le thème : « Profession criminologue : spécialisation ou professionnalisation ? ».

Sa faculté de droit dotée d'un centre de sciences criminelles accueillait de nombreux participants d'horizons divers, géographiquement et professionnellement, sous la présidence d'honneur de M. Jean PINATEL.

Troisième partie de deux premiers volets sur l'enseignement et la recherche, ces journées étaient consacrées à la formation professionnelle en criminologie.

Le choix de ce thème était justifié par un besoin croissant de formation des acteurs de terrain alors que l'enseignement de cette matière est peu développé en France. Cette discipline subit encore une crise de légitimité et la profession de criminologue n'existe pas.

Ainsi, la première journée a permis de connaître les différentes perspectives internationales grâce aux interventions de criminologues étrangers. La seconde journée fut à l'écoute des attentes et des besoins des professionnels et des propositions des formateurs français.

### **Les exemples étrangers**

Si certains pays connaissent une formation en criminologie relativement satisfaisante, des débats d'ordre idéologique gênent la reconnaissance et l'implantation d'une profession dans les autres pays représentés.

#### ***Une profession reconnue : les exemples de la Belgique et de l'Amérique du Nord***

En Belgique, la criminologie fait l'objet de licence et de doctorat. Le programme d'enseignement est conçu en fonction de la professionnalisation des criminologues dans les différents domaines de la politique criminelle. La licence est requise actuellement pour deux professions : directeur de prison et officier de gendarmerie. Elle est reconnue en concurrence avec un diplôme en droit ou en psychologie. Les étudiants se dirigent principalement vers les professions d'aide à la jeunesse, de probation ou dans des équipes médico-psychosociales. A moyen terme, le criminologue aura sa place en prison, auprès des détenus, puis auprès des libérés, également auprès des victimes. On envisage dans le futur, une professionnalisation dans le cadre de l'aide aux justiciables. La criminologie est donc une discipline intégrative.

Le modèle québécois de l'Ecole de criminologie de l'Université de Montréal propose une formation de criminologue, qui apparaît moins comme une profession que comme un savoir et qui confère une compétence basée sur une connaissance rigoureuse et intégrée du phénomène criminel, une attitude pragmatique et une vue objective et méthodique

des questions criminelles spécifiques. 75 % des diplômés se concentrent dans le secteur correctionnel, en tant que cliniciens ou gestionnaires. Les autres formations nord-américaines montrent que la criminologie est une discipline universitaire bien reconnue. Le criminologue est un professionnel, de plus en plus un clinicien puisque la tendance actuelle est d'engager beaucoup de psychologues et de travailleurs sociaux. L'orientation future de la profession semble être un retour au traitement du délinquant dans la pénologie américaine.

### ***Une profession contestée : les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie***

En Allemagne, un seul centre de formation en criminologie existe, à Hambourg, mais cet enseignement ne peut faire l'objet que d'une sur-spécialisation, dirigée essentiellement sur le champ clinique. Aucun projet concernant la création de centres de formation ou une quelconque professionnalisation n'a vu le jour.

En Espagne, certaines universités (Castille, Mancha, Andalousie et Catalogne) préparent à une maîtrise en criminologie mais sans aucune équivalence de diplômes. Beaucoup d'écoles de formation professionnelle ont réduit, voire abandonné les cours de criminologie qui ne survivent que pour les formations des policiers et des procureurs. La profession de criminologue n'existe pas.

Enfin en Italie, l'enseignement ouvert à des personnes déjà diplômées en médecine, droit, lettres ou sciences humaines, conduit à la qualification de professionnels en nombre limité dans trois domaines : les expertises psychiatriques ou civiles, l'examen des détenus et la prévention de la délinquance et de l'inadaptation juvéniles.

Riches de ces expériences internationales, les intervenants s'apprêtaient à aborder la seconde journée du Congrès, consacrée aux besoins des acteurs français et aux conditions d'élaboration d'une qualification professionnelle de criminologue.

### **Les attentes françaises**

Les nombreuses tables rondes et les débats qui les ont suivies, ont fait apparaître la prépondérance d'une demande de spécialisation, la professionnalisation demeurant une revendication exceptionnelle.

### ***Le principe : la spécialisation***

Les praticiens furent nombreux à venir confirmer leurs espoirs de spécialisation en criminologie. Les professions judiciaires représentées par des magistrats, avocats, policiers ont insisté sur la nécessité d'une formation multidisciplinaire efficace et précieuse, notamment concernant une meilleure approche de la délinquance juvénile, de la toxicomanie et de certaines actions de prévention en milieu urbain.

Les experts psychiatres et psychologues ont dit être demandeurs de formation criminologique qui les aiderait à construire une méthodologie et à analyser leur travail.

De même pour les enquêteurs de personnalité, les contrôleurs judiciaires, les médiateurs...

L'Ecole nationale de la magistrature, le Centre de formation professionnelle des avocats ainsi que l'École nationale supérieure de police ne dispensent pas d'enseignement en criminologie, pas plus que les formations de travailleurs sociaux telles que le centre de Vaucresson. Tous les formateurs présents reconnaissent l'importance de cette matière pour une approche moins superficielle de la population délinquante ou déviante.

### ***L'exception : la professionnalisation***

Les enjeux d'une profession de criminologue se situent essentiellement au niveau universitaire et socio-politique.

Dans de rares universités, des réponses existent déjà. Il faut les préserver et les développer à l'intention d'un public diversifié d'étudiants et de praticiens. La formation en criminologie doit être continue ou initiale dans des instituts multidisciplinaires. On envisage la création d'une Ecole supérieure de criminologie dont seraient issus des criminologues. Ces professionnels connaîtraient plusieurs débouchés, bien sûr l'enseignement et la recherche, mais aussi seraient amenés à exercer des fonctions de conseil et d'évaluation auprès des équipes de terrain et auprès des autorités administratives et politiques.

La spécialisation semble donc prendre le pas sur la professionnalisation. Les vœux formulés à la fin de ces journées sont significatifs des attentes actuelles. Ainsi, les participants au Congrès :

- attirent l'attention des pouvoirs publics et des milieux professionnels sur les besoins en professionnels qualifiés en criminologie;
- souhaitent qu'une place suffisante soit consacrée aux enseignements de criminologie dans les formations initiales et continues relevant des diplômes nationaux;
- soulignent la nécessité d'assurer la formation et le recrutement d'enseignants qualifiés par des instances comportant des experts compétents en criminologie;
- demandent que la qualification criminologique des experts soit prise en compte lors de l'inscription sur une liste d'aptitude;
- soulignent la nécessité de faire appel à ces personnes qualifiées en criminologie dans les instances de prévention et de contrôle social.

Vœux adoptés à l'unanimité des participants au Congrès, lors de la séance de clôture.

Joëlle LEPARRE et Nicole PEIX  
*Institut de sciences criminelles de Bordeaux*

## **Europol, un projet pour un bureau international (Bolzano – Italie, 13 mars 1993)**

Un colloque international ayant pour thème « Europol, un projet pour un bureau international » s'est tenu le 13 mars à Bolzano (Italie). Organisé par Maurizio MARINELLI, directeur du Centre national d'études et de recherche de la police de Brescia, ce colloque a rassemblé d'éminents spécialistes qui se sont prononcés sur l'opportunité de la création d'un bureau international de police européenne. Ils ont envisagé les différentes formes qu'il pourrait prendre en Europe, notamment celles qui respecteraient la souveraineté des États membres de la Communauté européenne tout en ayant des compétences accrues et non limitées au seul rôle d'organe de liaison.

Le docteur Mike KING, du Centre d'étude sur l'ordre public de l'Université de Leicester, a reconnu que l'ICPO Interpol (Organisation internationale de police criminelle) était la structure contemporaine la plus importante dans le cadre de la coopération internationale des polices. Cependant, il a fait remarquer qu'un débat s'était ouvert depuis quelques années sur le rôle joué par cet organisme, spécialement en Europe. En effet, bien que composé actuellement de 158 membres, il fallait constater que la plupart des questions traitées dans les forums internationaux étaient relatives aux problèmes européens essentiellement. Il a précisé qu'Interpol n'avait pas de compétences opérationnelles mais que son rôle se limitait à faciliter les contacts et les échanges d'informations entre les polices. Il a admis que cet organisme avait su se dégager de sa lourdeur bureaucratique en s'équipant d'un nouveau réseau de transmission informatisé et considéré comme le plus moderne du monde. Le docteur KING a rappelé que le traité d'Union, signé à Maastricht en décembre 1992 entre les 12 pays membres de la Communauté européenne, définissait sous le titre VI, article K1 les points particuliers concernant la coopération dans le domaine de la police et de la justice. En effet, en matière de lutte contre le terrorisme et le crime organisé, cette opération devrait se concrétiser par un Office européen de police (Europol) qui serait un organisme d'échange d'informations entre les polices à l'intérieur de l'espace européen.

Après avoir soulevé le problème de l'eupéanisation de la police, il a suggéré de créer, en plus de la coopération, une intégration horizontale permettant aux policiers d'opérer d'un pays à l'autre (sous certaines conditions légales) et une intégration verticale où l'autorité centrale d'un organisme européen s'exercerait pour permettre d'agir sur l'ensemble du territoire européen.

Le docteur Stuart WESLEY, directeur de la division antidrogue du *National Criminal Intelligence Service* (NCIS) de Londres, a quant à lui soulevé les problèmes relatifs aux stupéfiants au Royaume-Uni. Il a exprimé le souhait de voir la politique répressive se renforcer en raison de l'internationalisation du phénomène. Il a insisté sur le développement des

échanges d'informations au niveau européen, car selon lui, l'Angleterre est la cible de trafiquants dont les produits narcotiques d'origines variées transitent par l'Europe.

Le colonel Victor A. BOSALYGO, chef de la milice criminelle de Biélorussie à Minsk, a rappelé l'importance que représentait la création d'Euro-pol pour son pays qui se trouve au carrefour des voies reliant la Russie à l'Europe occidentale. Il a ajouté que si l'indépendance nationale de son pays avait entraîné l'apparition de nombreux problèmes économiques et sociaux, elle avait également provoqué indirectement celle de la criminalité organisée. Selon lui, ce phénomène ne connaît pas de frontières et pour organiser une lutte efficace, la police russe a besoin de collaborer étroitement avec les polices des États voisins. Il a souhaité voir se renforcer cette interaction, notamment dans le domaine douanier, car à travers la Russie, il passe une grande quantité de drogue en direction de l'Europe et en provenance de l'Orient. Il a réaffirmé que les policiers russes spécialisés étaient toujours prêts à collaborer de plus en plus étroitement pour lutter contre le crime organisé en Europe.

Le professeur Tadashi MORIYAMA de l'université de Takushoku (Japon) a tenu à faire le point sur la criminalité actuelle du Japon, avant de se prononcer sur les mesures à prendre pour améliorer l'efficacité de la police. Il a fait remarquer que son pays peuplé de 120 millions d'habitants ne connaissait pas de problèmes inquiétants comme certains pays occidentaux. En effet, en 1988, il y a eu douze fois moins d'homicides qu'aux États-Unis. Il a reconnu qu'il ne fallait pas procéder à des comparaisons simplistes et qu'il fallait tenir compte des paramètres culturels et sociaux. En effet, les liens étroits de parenté, les traditions, le sens de l'honneur, la religion etc. sont des freins importants pour le développement de la criminalité. Il a décrit le système *Koban* composé de deux types de poste de police, le simple poste (*Hasshusho*) qui ne sert qu'à la relève des patrouilles et le poste permanent (*Chuzaisho*). Au nombre de 15 000, ils sont répartis sur le territoire à raison d'un poste pour 8 000 habitants. Certains pays ont adopté ce modèle, mais il a précisé que son succès dépendait d'un bon réseau de communication de la police avec la population et des qualités personnelles des policiers qui doivent s'engager dans un idéal de conduite. En ce qui concerne l'Europe, il s'est demandé si les mentalités, le mode de vie et le comportement individualiste des occidentaux ne seraient pas un obstacle à l'application d'un tel système qui, précise-t-il, a été adopté sur les conseils d'un policier allemand Herr HÖHN en visite au Japon il y a un siècle.

Le colonel MORIN, de la gendarmerie française et chargé de mission à l'IHESI, a parlé des récentes réformes de la gendarmerie française destinées à la rendre plus performante grâce à une meilleure gestion de son service. Il a développé le thème de la réorganisation du service quotidien en gendarmerie départementale et de la réorganisation structurelle par la création des circonscriptions. Il a mentionné l'intérêt que représen-



taient les études sociologiques comme celle réalisée par le chercheur italien Francesco CARRER, criminologue de l'Université de Gènes. Cette recherche, qui a été effectuée auprès des policiers italiens en Ligurie cinq ans après l'adoption de la loi de réforme relative à la police italienne, a élaboré une analyse particulièrement riche d'enseignements sur l'état d'esprit du personnel. Il est à noter que l'IHESI a déjà entrepris en France des recherches analogues sur les personnels de la police et de l'administration pénitentiaire. Elles seront très prochainement étendues à la gendarmerie.

Le colonel MORIN a ensuite énoncé quelques grands axes d'efforts à consacrer pour renforcer la lutte contre le crime organisé : continuer à moderniser le matériel et les méthodes de travail en comparant réciproquement les résultats des expériences, adapter les structures organiques aux découpages territoriaux, harmoniser les textes juridiques (lois et règlements), coordonner la recherche sur le crime transfrontière et l'action opérationnelle, enfin poursuivre le développement des moyens de transmission de l'information et du renseignement.

Le docteur Roberto SGALLA, secrétaire national du syndicat unitaire de la police italienne, a insisté sur la nécessité d'adapter les relations de la police dans le processus de l'unification européenne. Il s'est demandé si Europol devait être un simple bureau d'information ou un organisme opérationnel et dans quelles conditions ? Par la suite, il a abordé d'autres problèmes comme celui de la coordination de l'action des offices européens et de leur raccordement à Europol qui devrait être une institution civile. Il a exposé en conclusion ses conceptions sur l'adaptation du modèle de la police italienne qui pourrait s'inspirer du modèle espagnol afin que toutes les forces de police dépendent du seul ministère de l'Intérieur. Cette disposition devrait permettre d'éviter les conflits de compétences sur le plan opérationnel entre les carabiniers et les policiers italiens.

Ce colloque, fort bien organisé, fut riche d'enseignements. Il a permis surtout de mettre en évidence les nombreux problèmes à résoudre pour créer un organisme de police européen qui puisse satisfaire aux exigences de tous les pays membres de la Communauté européenne.

Colonel Jean-Pierre MORIN  
*Gendarmerie nationale - IHESI*

## La police dans les années 1990, un service national ou local ? (Birmingham – Grande-Bretagne, 26 mars 1993)

Ce colloque organisé à Birmingham (Grande-Bretagne) par l'universitaire Barry LOVEDAY, bien connu pour ses publications sur l'organisation territoriale de la police, venait à propos.

La nomination de Kenneth CLARKE comme ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*) après les élections d'avril 1992, a pu être considérée comme la volonté d'imposer enfin à la police la logique du marché à laquelle elle avait jusque-là échappée; les dépenses relatives à l'ordre public ne cessant d'augmenter, ce qui avait permis de faire de cette institution un élément de la stratégie gouvernementale comme on l'avait vu à l'occasion du conflit des mineurs. En effet, dès juillet 1992 le *Home Secretary* a désigné une commission présidée par un chef d'entreprise, Sir Patrick SEEHY, afin qu'elle examine la structure hiérarchique, les conditions de rémunération et de service de la police.

Mais surtout, trois jours avant le colloque, Kenneth CLARKE a annoncé à la Chambre des Communes la plus importante réforme de l'organisation policière depuis trente ans. Le système actuel, qui remonte à 1964, comprend trois éléments dont le premier, le responsable de la force de police (*chief constable*) est assuré d'une autonomie opérationnelle. Il rend compte simplement une fois par an de son activité à l'autorité de police composée pour deux tiers d'élus et un tiers de magistrats. L'autorité de police, qui finance pour moitié la force de police, désigne aussi son responsable en accord avec le *Home Secretary*. Ce dernier élément de la structure tripartite a vu son rôle s'accroître. Un certain nombre de fuites en provenance du ministère de l'Intérieur (*Home Office*) laissaient penser que le nombre de forces de police serait réduit, passant pour l'Angleterre et le Pays de Galles de 43 à 25, et que la part des élus dans les autorités de police ne serait plus qu'une peau de chagrin. En fait, des divisions internes au cabinet et l'intervention de groupes de pression, en particulier l'association des *chiefs constables* dont les membres se voyaient menacés, ont conduit le *Home Secretary* à présenter une version édulcorée de ses projets initiaux.

En effet, il n'est plus question, du moins dans l'immédiat, de la réduction du nombre de forces ce qui ne signifie pas qu'elle n'aura pas lieu. D'un côté, il est proposé d'élargir la liberté de gestion des *chiefs constables* et d'accroître les fonctions des autorités de police en leur donnant la responsabilité d'évaluer les forces qu'elles financent. Il est prévu aussi de mettre fin au particularisme de la capitale pour laquelle, jusqu'à présent, le *Home Secretary* tenait lieu d'autorité de police. De l'autre, il est annoncé la nécessité pour les forces de police, de se confronter à des objectifs définis nationalement et surtout une modification de la structure des autorités de police. Désormais, conformément à une logique d'entreprise, elles comprendront moins de membres, la moitié d'entre

eux seulement seront des élus et le *Home Secretary* nommera les autres, y compris les magistrats et le président de l'autorité.

Le colloque de Birmingham associait des universitaires dont le professeur Robert REINER de la *London School of Economics*, des élus, des magistrats et des *chiefs constables*. Les participants ont bien accueilli l'octroi d'une plus grande autonomie au *chief constable* et l'établissement d'une autorité de police à Londres. Ainsi, un parlementaire, Tony BLAIR, responsable du parti travailliste pour les affaires intérieures (*Shadow Home Secretary*), tout en approuvant cette réforme relative à la capitale proposée depuis longtemps par son parti, a cependant observé qu'il conviendrait de l'étendre à tous les services dont le contrôle par des élus a été remplacé par celui de personnalités nommées et a critiqué l'évolution vers un système de police centralisé.

Un représentant de l'association des conseils de comté a rappelé, après avoir indiqué que la réduction du nombre de forces de police ne saurait intervenir avant la réforme du gouvernement local, que la présence majoritaire d'élus dans les autorités de police garantissait le contrôle démocratique des forces de police et l'acceptation de leur activité par la population. Il a précisé aussi que d'ores et déjà 37 % des membres élus au sein des autorités de police viennent du monde des affaires et qu'ils apportent tout comme les représentants d'associations, une expérience utile. En tout état de cause, il importe pour conserver le caractère local de la police et contrairement aux propositions du *Home Secretary*, que les membres non élus des autorités de police soient cooptés ou nommés au niveau local et non par le Gouvernement.

John ALDERSON, l'ancien *chief constable* du Devon et de Cornouailles qui était il y a une dizaine d'années le protagoniste d'une police communautaire passant un véritable contrat social avec la population, a reproché au Gouvernement conservateur actuel de procéder en secret au lieu d'utiliser la procédure plus ouverte de la commission royale. Il a souhaité aussi que les autorités de police jouent un rôle plus actif et que les magistrats, dont la présence constitue à ses yeux un anachronisme, n'en fassent plus partie.

Le *chief constable* du Humberside, la région du Hull dont la force est menacée de fusion sans savoir d'ailleurs avec laquelle de ses voisines, a manifesté son hostilité envers ce processus et défendu trois idées. Conformément au principe remontant au Moyen-Age, selon lequel il n'y a pas d'impôt sans représentation, les collectivités locales ne sauraient continuer à financer les forces de police sans qu'elles soient véritablement représentées dans l'administration de ses forces. Ensuite, la démocratie reste une valeur plus importante que l'efficacité. Enfin, la nécessaire responsabilité des forces de police devant les élus ne signifie pas qu'ils en aient le contrôle politique et que l'autonomie opérationnelle du *chief constable* soit en aucune façon amoindrie.

Enfin le *chief constable* des West Midlands – la région de Birmingham –, tout en approuvant l'octroi de responsabilités accrues aux responsables des forces de police, a mis en garde contre le risque de porter atteinte au fondement local de l'organisation policière actuelle soit, en modifiant par trop la composition des autorités de police soit, en procédant à la fusion des forces. En revanche, il a appelé de ses vœux une coopération accrue entre les forces et l'établissement d'un ministère spécifique qui permettrait à la police anglaise de parler d'une seule voix dans les négociations européennes.

En définitive, les participants à ce colloque ont réaffirmé leur attachement à une organisation locale de la police et critiqué l'évolution projetée vers un système national et centralisé. Il serait paradoxal que la police britannique abandonne sa tradition locale dans une période où la police française, à travers les conseils de prévention de la délinquance, la territorialisation et les plans locaux de sécurité redécouvre l'importance des données et des acteurs locaux.

Claude JOURNÈS  
CERIEP

*Institut d'Etudes Politiques de Lyon*

### **Sites industriels et urbains, prévention des risques (Pont de Claix, 1<sup>er</sup> et 2 avril 1993)**

La cohabitation entre un établissement industriel à hauts risques et une communauté urbaine dense constitue un fait de société bien connu et particulièrement sensible. Située en plein cœur de la plateforme chimique du sud de la cuvette grenobloise, la ville de Pont de Claix en sait quelque chose; elle abrite en son sein la plus importante unité du groupe Rhone Poulenc. La maîtrise de l'urbanisme à proximité immédiate d'une usine, qui par ailleurs emploie deux mille personnes, est une volonté de la Délégation régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), bras séculier de l'État en la matière. Cela ne va pas sans heurts, notamment avec Michel COUETOUX, le maire de la ville, qui conteste la nécessité d'éloigner ou de dépeupler l'espace social pour maintenir un niveau acceptable de sécurité autour de l'usine.

C'est dire tout l'intérêt de ce colloque, organisé à l'initiative de la mairie, dans le cadre du programme MED-URBS de la Commission des Communautés européennes. Initié en 1992, MED-URBS est l'un des quatre programmes de coopération entre les pays de la CEE et les pays tiers méditerranéens. Son but est de favoriser, entre des collectivités locales, des relations et des échanges sur les thèmes du développement urbain, dans un esprit d'égalité et de façon paritaire.

C'est ainsi qu'ont participé aux débats, les villes de Stavroupolis (Grèce) et Martorell (Espagne), la cité algérienne de Rouiba n'ayant pu, au dernier, moment envoyer ses délégués.

Pendant deux jours le dialogue, voulu par la municipalité organisatrice pour « faire progresser la prévention », a bien eu lieu entre les scientifiques, les industriels, les chercheurs, les autorités administratives et les élus locaux. En ce sens, ce colloque fut un succès.

Assez curieusement, le thème, brûlant d'actualité, du risque industriel face à la ville, ne fut pas au centre des débats, mais plutôt inscrit en filigrane dans les différentes interventions. Pour des contraintes d'horaire, l'intervention du maire sur la « Vulnérabilité d'un espace social face à un site industriel à risques » n'eut pas lieu. Si cela avait été le cas, cette intervention aurait pu lancer véritablement la discussion dans le vif du sujet. Présidée par M. Vincent LAFLÈCHE, en charge de ces problèmes au ministère de l'Environnement, un atelier fut bien consacrée à ce thème en fin de colloque mais ne parvint pas, et pour cause, à résoudre l'opposition communes-administration en matière de maîtrise de l'urbanisme.

Si nombre de participants, ce fut notre cas, restèrent un peu « sur leur faim », il faut néanmoins retenir la qualité et l'intérêt des interventions, notamment sur la complexité des systèmes et la notion de responsabilité, sur la délocalisation des risques du fait du transport, sur l'information préventive de la population et sur l'organisation des secours. L'intervention des délégués catalans permit de saisir la proximité qui existe, d'un pays européen à l'autre, tant dans la prise en compte des risques industriels que dans leur gestion.

Renonçant à rendre compte de tous les exposés et des débats qui ont suivi, nous n'aborderons ici que quelques aspects de ce colloque parmi les plus pertinents, tout en revendiquant l'évidente subjectivité de ce choix.

### **Complexité et responsabilité**

Dans nos sociétés contemporaines, la complexité apparaît aussi bien comme un facteur de sûreté que de vulnérabilité : tel fut le thème abordé avec talent par Claude GILBERT, directeur de recherche au CNRS, qui s'interrogea sur la façon d'expliquer ce paradoxe.

Pour lui, il existe, dans les systèmes complexes des activités industrielles dangereuses, une ambiguïté sur la notion de contrôle, largement confondue avec l'idée de maîtrise. Les responsables industriels laissent volontiers entendre que leurs activités sont à la fois sous contrôle et maîtrisées, favorisant ainsi la confusion dans l'esprit du public entre contrôle formel et maîtrise réelle, alors qu'existent des écarts entre le fonctionnement idéal et le fonctionnement réel. Mais la population, qui admettait jusqu'alors que tout était raisonnablement fait pour prévenir les risques,

a compris à l'occasion des grands accidents technologiques des quinze dernières années, que le contrôle formel des industriels sur leurs installations n'allait pas toujours de pair avec une réelle maîtrise. Le rapport aux risques a donc changé pour un public sensibilisé à « l'environnement » et de plus en plus demandeur de sécurité et de transparence.

Si cette réalité semble incontestable, il est beaucoup moins sur, même si Claude Gilbert le pense, que les collectivités locales aient mis à profit la décentralisation pour exercer, en matière de sécurité civile, les prérogatives que leur confèrent depuis longtemps les textes réglementaires.

Par contre, l'idée selon laquelle l'État reste en mesure de tout reprendre en main en cas d'accident grave, reste largement répandue alors qu'il s'agit, opinion que nous partageons avec le conférencier, d'une fiction. A la coupure entre les acteurs de la prévention et ceux de l'urgence, au sein même de l'administration, s'ajoute pour l'État les difficultés à mobiliser les acteurs qui gèrent quotidiennement les systèmes complexes.

Entre le doute dans la réelle maîtrise par l'industriel de ses installations et l'illusion du « tout est sous contrôle » perpétué par l'État, la population hésite. Mais son exigence de voir désignées les responsabilités en cas d'accident grave n'en est que plus forte, dans une société où les risques majeurs, surtout d'origine technologiques, sont considérés comme inacceptables lorsqu'ils se réalisent. Mais n'est-ce point une conséquence logique de l'illusion sécuritaire entretenue par le discours des uns et des autres ?

### **Information ou médiation ?**

Doutant de l'efficacité réelle des campagnes de communication, Claude GILBERT préfère parler de « médiation » pour espérer réduire l'opposition entre l'idée du « tout est sous contrôle » et celle selon laquelle toute crise doit aboutir à la recherche d'un responsable.

Cette notion de médiation n'est pas en contradiction, nous semble-t-il, avec la nécessité de l'information préventive, dont on ne dira jamais assez que si elle n'est pas suffisante, elle n'en est pas moins nécessaire.

Avec son habituel talent mais dans un exposé dont on regrette qu'il se renouvelle peu, Anne LALO, universitaire grenobloise spécialiste de communication, s'est faite une nouvelle fois le défenseur des plaquettes d'information à l'usage des populations riveraines des sites industriels à risque.

Réalisés par l'Institut des risques majeurs pour les besoins de sa campagne d'information dans l'Isère en octobre 1991 (avec la contribution éminente de Madame LALO) de telles plaquettes ont été distribuées à 100 000 exemplaires autour des huit sites « Seveso » du département. Leur impact, mesuré quelques mois après, a été relatif et l'on a pu

constater à cette occasion toutes les limites de la communication écrite qui, bien qu'acheminée dans de bonnes conditions, ne touche qu'environ 30 % de la population. Cela ne remet nullement en cause l'utilité de ces supports d'information mais montre simplement que, pour être pérennisée, une information sur les risques doit être reprise par d'autres moyens et à une échelle plus réduite, celle de la commune par exemple.

Quelques mois après la distribution de ces plaquettes, un accident grave s'est produit en avril 1992 à l'usine Oxysynthèse implantée sur la commune de Jarrie, proche de Pont de Claix. Cet accident n'a pas donné lieu à la mise en œuvre du plan particulier d'intervention (PPI) (qui d'ailleurs n'existe toujours pas) ni donc au déclenchement de la sirène spécifique.

La population ne s'est pas confinée, ce qui a fait dire à certains observateurs que ces plaquettes n'avaient servi à rien. Mais il est abusif de mesurer l'impact de cette information par un tel accident, car les consignes contenues dans les plaquettes ne sont applicables qu'en cas d'alerte par sirène, ce qui n'était pas le cas.

Anne LAJO a néanmoins enquêté sur le comportement des habitants de Jarrie, lors de cet accident non majeur mais toutefois très spectaculaire et de ce fait perçu comme majeur à l'extérieur.

La constatation a pu ainsi être faite que les plaquettes étaient bien parvenues à leurs destinataires qui connaissaient majoritairement les consignes, mais, qui faute d'une information immédiate, n'avaient pas su lever l'ambiguïté sur la gravité de l'accident et par conséquent sur la conduite à tenir.

L'accident de Jarrie n'a donc remis en cause ni la campagne d'information ni le contenu des plaquettes. Il a simplement montré l'absolue nécessité d'une communication immédiate avec la population dès lors qu'un accident qui ne donne pas lieu à l'alerte par sirène est néanmoins fortement audible et visible de l'extérieur. Quant à la question de savoir qui doit faire cette communication de crise, il est évident qu'en l'absence de déclenchement d'un plan d'urgence c'est au maire qu'il appartient de faire usage de son pouvoir de police et de rassurer ses administrés avec l'aide technique de l'exploitant.

Ce colloque, s'il n'a pas répondu à toutes les questions ni à toutes les attentes, a mis en évidence tant la nécessité que le besoin de dialogue entre la population et ses élus, l'administration et les industriels.

Dans sa conclusion le maire de Pont de Claix, Michel COUETOX, a bien résumé le sentiment général en constatant qu'après deux jours de débats beaucoup de pistes de réflexion avaient été ouvertes ? N'est-ce point là, au delà de quelques frustrations, l'objectif même de telles rencontres ?

Jean-Paul GOUT

*Directeur de l'Institut des risques majeurs (Grenoble)*

# *Revue française de sociologie*

publiée avec le concours de  
L'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES  
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

59-61, rue Pouchet, 75849 Paris Cedex 17 – Tél. : 40.25.11.87 ou 88

AVRIL-JUIN 1993, XXXIV-2

ISBN 2-222-96582-9

**Innovation et organisation :  
deux légitimités en concurrence**

Norbert ALTER

**Filles et garçons en classe :  
comportement et réussite scolaire**

Georges FELOUZIS

**Le viager, essai de définition**

Férial DROSSO

## NOTES CRITIQUES

**L'esthétisme sceptique  
dans l'histoire de la sociologie**

François CHAZEL

**Le chômage de longue durée :  
théorie et action**

Emmanuèle REYNAUD

## LES LIVRES

### **Abonnements :**

L'ordre et le paiement sont à adresser directement à :  
Centrale des Revues, CDR  
11, rue Gossin, 92543 Montrouge Cedex - Tél. : (1) 46.56.52.66  
CCP La Source 33-368-61 CDR-Gauthier-Villars  
Les abonnements sont annuels et partent du premier numéro de l'année  
en cours.

*Tarif 1993 :* L'abonnement (4 numéros) France ..... 310 F  
Étranger ..... 380 F

### **Vente au numéro :**

Soit par correspondance auprès de :  
CNRS Editions, 20-22 rue Saint-Amand, 75015 Paris  
Tél. : (1) 45.33.16.00 – Télex : 200 356 F

Soit auprès des librairies scientifiques

Le numéro ..... 100 F



# futuribles

REVUE MENSUELLE D'ANALYSE, DE PRÉVISION ET DE PROSPECTIVE

**La revue *futuribles* dirigée par Hugues de Jouvenel, publie chaque mois une analyse des grandes tendances d'évolution géopolitique, économique, technologique, écologique, sociale, culturelle et politique, des enjeux majeurs à moyen et à long terme qui y sont liés, des politiques et des stratégies pouvant en conséquence, à tous les niveaux, être adoptées.**

Au sommaire des derniers numéros

- L'avenir du système éducatif français,  
*A. Michel* ..... n°173
- La maladie du diplôme et l'emploi, *M. Godet* ..... n°173
- Choisir l'emploi, *B. Brunhes* ..... n°173
- Des gisements d'emplois nouveaux,  
*G. Cette, article collectif* ..... n°174
- Les perspectives alimentaires dans les PVD,  
*J. P. Charvet, article collectif* ..... n°174
- Drogue : le point de vue de l'économiste,  
*W. W. Pommerehne, A. Hart* ..... n°174
- La micro-électronique, menace pour l'emploi ?  
*J. Northcott* ..... n°175
- Robotisation : le désenchantement,  
*V. De Filippis, R. Eleta* ..... n°175
- L'évolution démographique en Europe,  
*A. Parant* ..... n°175
- Fécondité européenne : la singularité suédoise,  
*G. Calot* ..... n°175
- Le libre-échange en question, *M. Drancourt* ..... n°175

Commande à Futuribles - 55, rue de Varenne - 75341 Paris cedex 07 France

• Tél : (33 1) 42 22 63 10 • Fax : (33 1) 42 22 65 54 • Minitel : 3615 SJ×FUTURIBLES  
• Prix du n° France : 65 FF - Etranger : 70 FF • Abonnement 1 an (11 n°) France : 600 FF - Etranger : 650 FF



LE MODÈLE  
ET SES  
INTERPRÉTATIONS

20 ANS  
DE MÉDIATION  
A LA FRANÇAISE

L'OMBUDSMAN  
ET LE  
DÉVELOPPEMENT  
DE L'ÉTAT  
DE DROIT

LE MÉDIATEUR  
EUROPÉEN

**Prix du numéro : 82 F**

ESPAGNE, FINLANDE, FRANCE, ITALIE, POLOGNE,  
QUÉBEC, ROYAUME-UNI, SÉNÉGAL, SUÈDE, VÉNÉZUELA

Des comparaisons, des témoignages, des bilans chiffrés

**INSTITUT INTERNATIONAL  
D'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Diffusion : La Documentation française  
29-31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07  
Tél. 40.15.70.00. Télécopie : 48.39.56.01  
Minitel 36.15/36.16 Doctel

Abonnements : France : 325,00 F — Europe : 410,00 F  
Abonnement hors Europe : 478,00 F

# Economie et Humanisme

n° 324 janvier-mars 1993

## LES COMITES D'ENTREPRISE, FOSSILES OU LABORATOIRES ?

Ouverture : l'heure des comités d'entreprise ?

*Economie et Humanisme*

### • une réalité incontournable

Un portrait en contrastes

*c. vidaud et v. berthet*

Une histoire sous influences, entretien

*j.-p. ariey-jouglaud*

Les comités vus par leurs présidents

*ph. sanson*

Les dépenses des comités d'entreprise

*s. bernary*

De la fête au déclin

*ch. diffour*

Catalyse culturelle

*s. bernary*

Une spécificité conquérante ?

*a. le maître*

### • au risque d'inventer

Le pouvoir dans l'entreprise ne se décrète pas

*table ronde*

Les propositions du Centre des Jeunes Dirigeants

*c. vidaud*

Un nouvel équilibre dans l'entreprise, entretien

*m. coffineau*

L'expérience française des comités de groupe

*a. jobert*

La représentation des travailleurs, enjeu pour l'Europe sociale :

- harmonisation : vers le bout du tunnel

*ph. sanson*

- le conseil d'établissement allemand : un repère ?

*a. hege*

Conclusion : pour être au rendez-vous

*Economie et Humanisme*

### développement mondial

Le financement de la pêche en Afrique de l'Ouest

*s. arnal*

### quelle Europe ?

La Russie en panne de démocratisation économique

*r. kumakhov*

### chronique bibliographique

Ethique et économie : tensions et convergences actuelles

*h. puel*

### chronique de conjoncture économique internationale

*a. cédel*

Les livres

dossier du prochain numéro : les logiques des organisations d'aide  
au Tiers monde

Abonnement 1993

France : 250 F TTC - Etranger : 300 F - Par avion : 330 F

Vente au numéro, port compris : 70 F - Etranger : 75 F - Par avion : 80 F

Economie et Humanisme 14 rue Antoine Dumont 69372 LYON cedex 08 FRANCE

tél. (33).78.61.32.23 - fax (33).78.69.86.96

**Nom et Prénom**

**Profession**

**Adresse**

**Code postal**

**Localité**

**bon de commande**

La **Documentation** Française

124, rue Henri-Barbusse  
93308 Aubervilliers cedex  
Téléphone (1) 48 39 56 00  
Télécopie (1) 48 39 56 01

	nombre	total
<b>Les Cahiers de la sécurité intérieure</b>		
Le numéro : 105 F (4 n <sup>os</sup> par an)		
Abonnement France :	340 F	
Abonnement Europe :	420 F	
Abonnement autres pays :	495 F	
Actes du colloque des 2 et 3 novembre 1989 :	70 F	
(Participation aux frais de facturation et de port, sauf pour les abonnements)		+ 15 F
<b>montant total à payer</b>		

Ci-joint mon règlement :

☐ Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable  
de La Documentation Française.

☐ Par carte bancaire. Date d'expiration

N°

**Date**

**Signature**

---

## **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*
- N° 7 — *Polices en Europe, novembre 1991-janvier 1992*
- N° 8 — *Police et Démocratie à l'Est, février-avril 1992*
- N° 9 — *La police de l'environnement, mai-juillet 1992*
- N° 10 — *La sécurité des réseaux, août-octobre 1992*
- N° 11 — *Gendarmeries et polices à statut militaire, novembre 1992-janvier 1993*
- N° 12 — *Police et médias, février-avril 1993*

### **À paraître**

- N° 14 — *Systèmes de police comparés et coopération  
Actes du colloque international de l'IHESI, Paris, 1-4 décembre 1992  
Deuxième partie*