

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Systèmes de police comparés et coopération

(II)

Présentation

Éric CHALUMEAU, Catherine GORGEON

Ressources, pratiques et partenaires

Christiant DE VALKENEER, Clive EMSLEY,
James GREW, Simon HOLDAWAY,
Roger LE DOUSSAL, René LÉVY

Police et société

Malcom ANDERSON, John BENYON,
Didier BIGO, Detlef NOGALA,
Enersto SAVONA



Les Français, la sécurité et l'image des forces de l'ordre
en 1990 et 1992

Perception du risque et comportements sécuritaires

L'insécurité des quartiers sensibles
Lucienne BUI-TRONG



Conditions de publication

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

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

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

© Paris, 1993

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Sommaire

Avant-propos	5
SYSTÈMES DE POLICE COMPARÉS ET COOPÉRATION	
— Introduction de Éric CHALUMEAU	11
Ressources, pratiques et partenaires	
— Présentation des ateliers 1 à 6 Catherine GORGEON	15
— Modernité, rationalité et baguette de pain : quelques propos sur la gestion de la police en Europe Simon HOLDAWAY	21
— Police et prévention : une perspective historique Clive EMSLEY	37
— La prévention des fautes professionnelles : une nouvelle approche du contrôle interne de la police Roger LE DOUSSAL	49
— Le contrôle externe de la police en Irlande du Nord : origines, fonctionnement, effets James GREW	57
— Les relations de la police avec les autorités locales : la décentralisation policière en Belgique Christian DE VALKENEER	67
— Vers une redéfinition des rapports police-justice ? Le poids de l'histoire René LÉVY	85
Police et société	
— Présentation des ateliers 7 à 12 Éric CHALUMEAU	99
— La violence collective et le rejet de l'autorité John BENYON	105
— Le rôle de la technologie dans la police de demain Detlef NOGALA	137
— La coopération des polices avec l'Europe de l'Est dans le cadre de la Communauté européenne Malcolm ANDERSON	159
— La dynamique du crime organisé en Italie Ernesto SAVONA	167
— Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés Didier BIGO	179

REPÈRES

— Dossiers	
• Les Français, la sécurité et l'image des forces de l'ordre en 1990 et 1992	
• Perception du risque et comportements sécuritaires de victimes de vols ou d'agressions : compte-rendu de la recherche réalisée par Gabriel MOSER et Angelina PASCUAL	
• L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation	
Lucienne BUI-TRONG	199
— Regards institutionnels	
• Réglementation	249
• Travaux parlementaires	250
• Déclarations du gouvernement	256

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

— Notes bibliographiques	259
— Rapports et travaux inédits	295
— Colloques et rencontres	305
— Activités de l'Association des auditeurs de l'IHESI	315

Avant-propos

Avec ce numéro, les *Cahiers* achèvent la publication des actes du colloque sur les systèmes de police et la coopération en Europe de décembre 1992 en rendant compte des ateliers qui se sont tenus en marge des séances plénières. Ceux-ci ont été le lieu de débats et d'échanges d'idées ou d'expériences entre experts, chercheurs ou praticiens particulièrement fructueux, et d'une telle richesse qu'il nous est impossible de les reproduire intégralement. Le lecteur trouvera donc ici une sélection de textes choisis par le comité scientifique du colloque de façon à refléter la diversité des approches qui ont été présentées ainsi que la fécondité d'un regard réellement comparatif (pas moins de six pays sont représentés dans ce numéro).

Un premier groupe d'ateliers portait sur la manière dont les polices européennes mobilisent leurs ressources et coopèrent avec divers acteurs pour parvenir à une plus grande efficacité. Simon HOLDAWAY introduit brillamment ce thème en utilisant une métaphore inédite – la fabrication de la baguette de pain – pour démontrer que les principes du management sont sans doutes utiles pour autant que les traditions professionnelles et les cultures organisationnelles ou nationales soient prises en compte. La question de la prévention est ensuite traitée : mettant en œuvre une perspective historique, Clive EMSLEY rappelle la distinction entre prévention sociale et prévention situationnelle. Cette dernière approche – qui vise à rendre les citoyens moins vulnérables – mériterait d'être mieux connue dans notre pays et l'IHESI aura l'occasion, au travers de ses études et recherches, d'en préciser et évaluer l'intérêt. Le contrôle des activités de la police est lui abordé par deux praticiens. Alors que l'opinion publique a toujours tendance à se focaliser sur des fautes individuelles spectaculaires, Roger LE DOUSSAL insiste sur la nécessité d'une prévention en amont des dysfonctionnements du système policier. Quant à James GREW, il dresse un bilan de la commission des plaintes sur la police qui, dans une Irlande du Nord déchirée, contribue à ce que la population ait confiance en ses policiers. Enfin, les relations que la police noue avec d'autres acteurs sociaux sont illustrées par deux articles. Christian DE VALKENEER examine les relations avec les collectivités territoriales dans une Belgique en proie à des tendances centrifuges tandis que René LÉVY propose une évaluation des relations police-justice.

Le second groupe d'ateliers se donnait pour objectif d'apprécier les nouveaux enjeux et menaces auxquels la police doit faire face à l'orée du deuxième millénaire. Dépassant l'approche descriptive, John BENYON nous offre un cadre théorique très séduisant pour expliquer le rejet de l'autorité et le recours à la violence de la part de certains groupes sociaux. Face aux nouvelles menaces qui pèsent sur l'ordre public, il est tentant de penser que la technologie apportera les solutions idoines. Tout en dressant un inventaire impressionnant des outils et applications qu'apporte le progrès technique, Detlef NOGALA relativise cependant une vision trop optimiste des choses en soulignant que l'innovation technologique reste soumise à de nombreuses contraintes. Malcom ANDERSON et Ernesto SAVONA examinent, pour leur part, les conséquences pour la police de l'internationalisation du crime et de la délinquance : le premier en s'attachant aux conséquences de l'effondrement des régimes communistes de l'Est; le second en étudiant, à partir du cas italien, comment les organisations mafieuses étendent à l'étranger leurs activités. Cette sélection s'achève par un article stimulant de Didier BIGO qui nous invite à porter un regard critique sur notre vision des menaces et indique le danger qu'il y aurait à les unifier abusivement en un discours réducteur sur la menace.

Outre leur thème principal, les *Cahiers*, dans leur rubrique « Repères », proposent comme d'habitude à leurs lecteurs les résultats d'études ou de recherches récentes. Pour ce numéro, nous avons constitué un dossier autour des perceptions de l'insécurité. Ce dossier s'ouvre par la présentation des résultats du sondage sur les opinions des Français sur la sécurité et les forces de l'ordre, réalisé fin 1992 par le Crédoc pour le compte de l'IHESI. Parmi les nombreux enseignements de ce sondage, on notera que l'âge et le niveau de diplôme constituent des facteurs discriminant, assez fortement, la perception de la sécurité. Il était par ailleurs intéressant de rapporter ce sondage à celui déjà effectué en 1990 par l'IHESI. Si, dans l'ensemble, les résultats ont peu changé en deux ans, on observe une évolution des opinions quant aux moyens souhaités pour améliorer la sécurité. Complétant utilement ce sondage, une recherche de terrain commanditée par l'IHESI analyse les relations entre la façon dont des victimes de vols ou d'agressions perçoivent le risque et le comportement qu'elles adoptent effectivement pour se protéger ou... ne rien faire. Une recherche novatrice dont les résultats surprendront peut-être nos lecteurs. Notre dossier s'achève par un autre point de vue sur l'insécurité, celui des forces de l'ordre. Lucienne BUI-TRONG présente la grille d'évaluation que les Renseignements généraux ont été amenés à établir pour mieux appréhender les multiples dimensions de la violence urbaine.

Conformément à l'exigence de rigueur et de qualité des *Cahiers*, ce numéro a été composé dans le but d'offrir à ses lecteurs des articles variés, contribuant à la réflexion et aidant à l'action. Afin d'être un outil

toujours plus utile et pratique, les *Cahiers* évolueront dans leur prochaine livraison – consacrée à la « Violence à l'école ». Nous donnons donc rendez-vous à nos lecteurs pour découvrir avec le n° 15 de nouvelles rubriques et une présentation rénovée.

Jean-Marc ERBÈS

**SYSTÈMES
DE POLICE COMPARÉS
ET COOPÉRATION**

Introduction

Eric Chalumeau

Commissaire principal de police

Responsable du département études de l'IHESI

Parallèlement aux séances plénières, douze ateliers ont structuré le colloque sur les systèmes de police comparés et la coopération organisé par l'IHESI à Paris, du 1^{er} au 4 décembre 1992.

Ces ateliers ont été conçus pour répondre aux ambitieux objectifs de cette rencontre internationale :

- ouvrir un dialogue entre policiers de terrain, chercheurs et experts;
- proposer des comparaisons sur les pratiques professionnelles, la gestion des ressources, les types de collaboration entre agences publiques de sécurité;
- offrir une vision des évolutions qui affectent les polices occidentales face aux différents défis qui se dressent devant elles.

Le thème de la coopération policière a été présent dans ces ateliers de façon « transversale », venant à l'appui de nombreuses analyses des 60 intervenants.

Les ateliers ont été scindés en deux groupes.

Dans le premier groupe⁽¹⁾, il s'est agi de s'interroger sur le point de savoir comment les polices occidentales, pour être plus efficaces, pouvaient mobiliser au mieux leurs ressources tout en conciliant cette mobilisation avec le respect des droits des personnes. Quelles formes de partenariat avec les instances judiciaires, avec les différents acteurs locaux (ateliers 1 et 2) ? Quels rapports avec les stratégies de prévention ou de police de proximité (ateliers 3 et 4) ? Quelle gestion des ressources humaines et de l'intelligence (atelier 5) ? Dans quels cadres normatifs (déontologie, valeurs professionnelles, contrôle interne et externe) développer la recherche de la performance policière (atelier 6) ?

Dans le second groupe d'ateliers⁽²⁾, étaient analysées les « contraintes externes » auxquelles les appareils de police modernes doivent adapter

(1) Ateliers 1 à 6 : « La police et ses partenaires dans le système pénal », « La police et ses partenaires territoriaux », « Police, prévention et insécurité », « Styles et stratégies de la police au quotidien », « Gestion des ressources humaines » et « Cadres normatifs de l'action policière ».

(2) Ateliers 7 à 12 : « Le rôle des facteurs sociaux sur le futur de la police », « Les violences collectives urbaines », « Menaces contre les États », « Les nouvelles formes de criminalités », « Contrôle des immigrations et surveillance des frontières » et « Les coopérations policière Est-Ouest ».

leurs stratégies : nécessité d'extrapoler l'évolution des missions de police à partir d'une prospective de l'environnement national et international (atelier 7), lutte contre de nouvelles formes de violences collectives, contre de nouveaux terroristes ou des criminalités sophistiquées (ateliers 8, 9, 10), prise en compte des nouveaux problèmes de frontières, d'immigration et de coopération avec les pays d'Europe de l'Est (ateliers 11 et 12).

L'intérêt des diverses contributions – dont on trouvera dans ce numéro une sélection⁽³⁾ – a été de mêler les types d'approches de ces questions complexes de sécurité : restitutions d'expériences ou témoignages, analyses institutionnelles, comptes-rendus de recherches. Beaucoup de connaissances utiles pour l'action nous ont été apportées par les différents conférenciers que nous remercions chaleureusement.

(3) Les contraintes d'espace propres aux *Cahiers* nous empêchent malheureusement de publier toutes les contributions. Un résumé de l'ensemble des interventions présentées lors des Ateliers est disponible à l'IHESI.

Ressources, pratiques et partenaires

Présentation des ateliers 1 à 6

Catherine Gorgeon
Chargée de recherche à l'IHESI

Les ateliers consacrés aux ressources et tendances des appareils de police ont été le lieu de débats animés où se sont exprimées des positions opposées et parfois même contradictoires. Toutefois, ils forment un ensemble relativement cohérent pour en faire une présentation transversale, avec nécessairement le caractère forcément réducteur que comporte cette approche.

La première journée consacrée aux modèles anglais, français et allemand de police a révélé de façon assez éclairante, l'impasse à laquelle mènerait une opposition terme à terme de deux modèles : le modèle anglo-saxon et le modèle français ou plus généralement continental.

Le modèle allemand, quant à lui, tel qu'il fut présenté, privilégie l'enquête criminelle, soutenue par toutes les ressources de la science, de la criminalistique et de la technologie. Cette police de haute expertise, qui n'est pas encore devenue à la mode, pourrait se révéler être le futur véritable de l'institution policière.

Cette première journée a montré aussi que les appareils de police sont en mouvement et c'est sans doute pour cela que l'on décèle, en écoutant les interventions et les discussions des ateliers, un balancement que, par facilité, on voudrait rapprocher de l'oscillation entre ces deux modèles largement théoriques.

Les six ateliers, dans leur construction, posaient d'emblée la distinction entre ressources internes et ressources externes. Les trois premiers ateliers étaient consacrés aux partenaires; les trois autres à des ressources plus proprement internes telles que les stratégies, les ressources humaines et les normes.

Au fil des interventions et des interrogations des participants, on peut faire les deux constatations suivantes :

- il n'existe pas de partenariat qui ne nécessite de la part des appareils policiers une réflexion et une mobilisation de ses propres ressources;
- inversement, la mobilisation des ressources internes à la police implique nécessairement de se poser la question des formes de relations entre

la police et ses partenaires (populations locales, institutions, pouvoirs locaux).

Un certain nombre des thèmes qui ont traversé l'ensemble des ateliers témoignent de cette articulation, notamment :

- la professionnalisation;
- le territoire;
- le service public ou service « au » public.

La professionnalisation

Ce thème était présent dans les ateliers 4, 5 et 6. Trois dimensions ont été abordées :

- le rôle, l'impact et les limites de la formation;
- le contrôle;
- l'évaluation de l'activité policière.

La formation

Les trois communications qui abordaient différents systèmes de formation ont été relativement consensuelles et ont mis l'accent sur :

- la relation de la formation avec le terrain : les formateurs ont bien souvent du mal à se réinsérer dans des services opérationnels et les contenus de formation peuvent apparaître inadaptés aux besoins opérationnels;
- le fait que les mentalités policières intègrent mal la formation comme un outil d'apprentissage de l'activité policière;
- le problème de la qualité des formateurs qui ne sont pas forcément recrutés parmi les « meilleurs »;
- la question, non résolue, de l'ouverture ou de la fermeture. La formation des policiers doit-elle être réalisée par l'institution elle-même ou par des personnes extérieures ? A partir des exemples français, espagnol, italien et canadien, il semble se dessiner le schéma suivant : dans les pays où la démocratie est neuve, il faut faire appel aux intervenants extérieurs, car on se méfie des anciens policiers; à l'inverse, dans les pays où la démocratie est vivante, il semble que l'on tienne à une formation faite, au moins en partie, par les policiers, l'argument étant que c'est la meilleure façon de développer le professionnalisme;
- les grandes réformes ambitieuses qui ont été menées ces dernières années en matière de formation ont assurément eu des effets positifs, mais ont en même temps montré leurs limites et le risque qu'il y avait à être exagérément ambitieux dans ce domaine. Finalement, une grande question demeure sans réponse : celle de l'impact de la formation. La formation doit-elle ou peut-elle être un vecteur du changement du fonctionnement de l'institution policière ?

Le contrôle de l'activité de la police

Cette question a été abordée très directement dans l'atelier 6. Mais en réalité cet atelier, très francophone, a surtout traité le thème du contrôle des policiers plus que celui du contrôle de l'activité et de l'institution policières.

Or, le contrôle des comportements individuels ne peut s'affranchir complètement de celui du fonctionnement des institutions dans lesquelles travaillent ces individus. Ce qu'a bien exprimé un intervenant français en distinguant deux catégories de causes de bavures : celles qui relèvent des dysfonctionnements de la police et celles dues à l'insuffisante fiabilité humaine. Tout dispositif de contrôle devrait donc, selon lui, viser à prévenir ces deux volets.

D'autres formes de contrôle ont été évoquées dans d'autres ateliers.

D'abord, le contrôle en amont. Dans l'atelier 1, consacré aux partenaires de la police dans le système pénal, on a fait remarquer, à travers une lecture de l'évolution des relations entre police et justice dans le domaine de la police judiciaire, la marginalisation croissante des acteurs judiciaires par rapport aux acteurs policiers, tout au moins en terme d'approvisionnement. Parallèlement, on note l'augmentation de la proportion d'affaires orientées par le Parquet plus que par la police et la part croissante que prend le Parquet dans le déclenchement des poursuites pénales. Le développement du rôle du Parquet est étroitement lié à l'importance croissante prise par les polices. La mise en œuvre d'expériences visant à donner au Parquet un rôle central d'animation et de coordination des politiques pénales nécessiterait plus qu'une redéfinition des cadres juridiques : une redéfinition des pratiques. Le seul levier véritable étant en fait que les acteurs eux-mêmes trouvent nécessité à coopérer.

Ensuite, le contrôle en aval dont les indicateurs sont, entre autres, le niveau et l'état des relations avec le public et les communautés, les partenaires institutionnels, les partenaires privés.

C'est bien tout cela qui est en jeu dans la stratégie de *community policing* discutée dans l'atelier 4 et dont l'objectif de base est de ramener la police au sein de la population. Mais, les interventions l'ont démontré, malgré l'exemple optimiste d'Edmonton au Canada, la résistance des corps de police est forte.

L'évaluation

Une des légitimations des actions de la police, comme de tout service public, passe par l'évaluation de ses actions. Mais, il est impensable d'imaginer évaluer tous les services de police sur un critère unique et il faut donc trouver des critères d'évaluation de la production policière propre à chaque activité policière.

L'exemple canadien d'Edmonton est significatif. Il s'agissait de remettre dans la rue des policiers en tenue ayant un rôle de « généralistes ». Si une partie des résistances policières est tombée, c'est grâce à une série de mesures telles qu'une promotion accélérée, l'établissement de critères d'évaluation adaptés à leur activité, et une évaluation périodique du travail des policiers. Le chef de police proposant, de façon très pragmatique, de répondre à quelques questions telles que : Quelles sont les intentions de départ ? Où en est-on ? Les policiers devraient-ils faire ce qu'ils sont en train de faire ? Comment devraient-ils s'y prendre ? Comment faire ce qu'ils devraient faire ?

Mais dispose t-on véritablement d'outils d'évaluation ? L'exemple français montre que, plus qu'une question d'outils, c'est une question de volonté et d'application de ces outils (par exemple, en France, on dispose d'instruments de mesure tels que les enquêtes de victimisation dont on ne s'est jamais servi pour évaluer des expériences policières telles que l'ilotage).

W. SKOGAN a, pour sa part, montré que les procédures d'évaluation pouvaient être très sophistiquées.

Le territoire

Assez peu abordée de façon formelle la notion de territoire a été implicite à de nombreux moments. L'atelier 2, consacré plus directement à ce thème, a fait le choix, à travers les différentes communications présentées, de privilégier l'échelle de la ville. Mais d'autres interventions ont posé de façon plus globale la question de l'échelon territorial pertinent.

Ainsi, l'exemple belge a mis en lumière la faiblesse opérationnelle des polices municipales belges et l'intervention croissante du niveau national.

En Angleterre, le rôle des autorités locales à l'échelle de la commune est fondamental dans la définition de ce qu'on pourrait appeler des politiques locales de sécurité mais, surtout, cette volonté d'être au plus près du public est relayée par une très forte sectorisation de l'activité policière quotidienne, c'est-à-dire que chaque policier est affecté sur une aire géographique de travail.

De même, en France, le mouvement de décentralisation politique donnant plus de pouvoirs aux élus locaux est aujourd'hui relayé par un mouvement parallèle de déconcentration qui touche, après d'autres administrations, la police à travers, notamment, les projets locaux de sécurité dont l'échelle territoriale est l'agglomération.

C'est de proximité dont il a été également question dans l'atelier 4 dans lequel on a surtout parlé de la stratégie de *community policing*. L'exemple canadien insiste sur la nécessité de prendre en compte la diversité des villes et des populations qui les composent et sur l'importance pour

chaque policier de durer sur un territoire, d'être responsable de son périmètre.

Dans l'atelier 3, consacré à la prévention, la plupart des intervenants ont insisté sur la pertinence de réponses locales ciblant des populations, que la prévention soit en direction des victimes ou en direction des délinquants. Un intervenant canadien a insisté sur le fait que la prévention fait appel à des techniques et des procédures qui doivent s'apprendre au niveau du terrain et l'intervenant français indiquait bien la prétention qu'il y avait à parler de programmes et a surtout évoqué des expériences locales. C'est ce que disait aussi F. OCQUETEAU, dans un autre atelier, en relatant une expérience originale de « collaboration » avec un partenaire privé, le responsable d'un centre commercial dans un quartier difficile. Mais il nous a mis aussitôt en garde contre les velléités de généralisation hâtive de ce type d'expérience.

Au-delà du débat entre centralisation et décentralisation des forces de police, sans doute aujourd'hui dépassé, ce qu'il faut donc sans doute tirer comme conclusion, c'est :

- premièrement, que l'enjeu se situe plus véritablement dans la définition de territoires pertinents et adaptés aux actions menées;
- deuxièmement, que ces territoires ne sont pas définitivement fixés et peuvent évoluer (se rétrécir ou s'étendre) selon les besoins;
- enfin, que la notion la plus importante est certainement celle de l'adaptabilité des forces de police dans leur structure et leur organisation et de l'adaptabilité de l'action policière dans son quotidien aux problèmes posés.

La notion de service public

Notion spécifiquement française si on la pose en ces termes, il serait sans doute plus juste, si l'on veut refléter le contenu des débats, de parler de service au public ou encore de qualité de service. Là encore deux dimensions ont été abordées :

- les attentes du public;
- la modernisation.

Les attentes du public

Thème incontournable et donc abordé dans tous les ateliers, il se cristallise autour de trois questions.

- Comment mesurer les attentes du public ?

Les sondages d'opinion, les réunions avec des représentants des communautés, les réunions publiques sont-ils suffisants pour prendre la mesure de la demande sociale ?

D'autres pistes ont été évoquées, notamment l'idée de travailler et d'exploiter l'information produite par les appels à la police.

- Autre question, qui découle de la première, celle de la définition de la communauté, de la population et en conséquence de sa représentativité.
- Enfin, les attentes du public sont-elles toujours légitimes et doivent-elles toutes être satisfaites ?

La réponse semble évidente, c'est non. Mais encore ne faut-il pas hésiter à l'affirmer et on a eu parfois le sentiment que les policiers se sentaient piégés par cette injonction de répondre à la demande du public. J'ajouterai, enfin, que pour plusieurs personnes qui réfléchissent sur la police, cette idée que la police se fera dicter ses priorités par le public ou par des groupes de pression n'est rien d'autre qu'une mystification. En effet, il se trouve d'une part qu'il n'y a souvent aucun consensus dans le public sur ce que devraient être les priorités de la police. D'autre part, les consultations que mènent la police auprès du public ne sont parfois que des opérations déguisées de relations publiques, voire de manipulation de l'opinion publique.

La modernisation

Cette question a été abordée aussi bien à travers le thème du management, de la formation que de la proximité. Les institutions policières sont, semble t-il, traversées par le même mouvement qui a agité et agite encore aujourd'hui les collectivités territoriales en France : la tendance à importer dans le secteur public le modèle et les pratiques entrepreneuriales, avec la présomption que ces pratiques sont garantes de l'efficacité et de l'efficience.

S. HOLDAWAY, en abordant le thème du management, a mis en garde contre l'emprunt de cette rhétorique de la gestion managériale qui risque d'avoir peu d'effets si l'on ne tient pas compte de la spécificité de la culture policière et a exprimé son scepticisme à l'égard de la gestion par objectif qui, selon lui, ne prend guère en compte une des spécificités policières qui est la prégnance de la culture policière de base qu'il définit comme « un ensemble de valeurs, de tactiques détenues par les rangs inférieurs de la police et qui constituent des orientations pour leur travail ». D'autant plus que, selon lui, ce style de management n'augmente pas forcément la confiance qu'a le public dans la police.

Comme à chaque fois lors de ce type de rencontre, les débats ont soulevé plus de questions qu'ils n'en ont résolues. B. IRVING disait qu'au moment où il a commencé ses recherches sur la police, il se posait des questions et n'avait pas de réponses; puis est venu une période pendant laquelle il avait des demandes de recherches de la part de la police, mais toujours pas de réponses. L'important est, sans doute, de réussir à se poser les bonnes questions.

Modernité, rationalité et baguette de pain : quelques propos sur la gestion de la police en Europe

Simon Holdaway

Directeur du département de sociologie
Université de Sheffield
(Grande-Bretagne)

Le management est une préoccupation nouvelle dans la police, notamment en Grande-Bretagne qui a longtemps été dominée par une gestion de type militaire. Son introduction suppose toutefois une prise en compte des cultures organisationnelles, des traditions professionnelles et des contextes sociaux. Ces éléments relativisent les postulats d'efficacité et de rationalité propres à l'approche manageriale.

Modernité et baguette de pain

Outre ces manières intellectuelles que sont l'existentialisme, le structuralisme et la déstructuration, outre ses nombreux délices gastronomiques et œnologiques, la France a fait à l'Europe un autre cadeau : son pain. Devenue élément banal de la vie de tous les jours, la baguette est un produit de consommation courante et elle mérite nos louanges, car ne contente-t-elle pas les clients affamés de milliers de boulanger ?

La demande de pain, dans la France moderne et dans les autres sociétés industrialisées, semble gigantesque, de même que la demande de police semble insatiable⁽¹⁾.

Le marché du pain français est vaste et, comme le mentionne Stewart CLEGG dans son excellent ouvrage⁽²⁾, on pourrait s'attendre à ce que le pain soit cuit, mis sur le marché et distribué par de grandes entreprises, hautement qualifiées et organisées de façon rationnelle. Mais, « le pain

(1) J'utilise le terme « moderne » dans le sens sociologique, celui où WEBER l'entendait plutôt qu'en tant qu'appréciation ou évaluation.

(2) *Modern Organisations : Organisations Studies in the Post-Modern World* (1990).

français n'est pas un produit standardisé de qualité constante, fabriqué en série pour être disséminé ». Il n'est pas non plus « identifiable par une marque, tranché et enveloppé sous film plastique et vendu de la même façon dans des chaînes de supermarchés quasiment identiques à travers tout le pays ». C'est un article qui n'est pas facilement transportable et il se soumet mal à une distribution de masse. « C'est le résultat d'un mode de production artisanal plutôt que capitaliste »⁽³⁾. CLEGG souligne également que la baguette, apparue dans les années cinquante, « représentait tout ce que le pain industriel ne pouvait être »⁽⁴⁾. De grands groupes se sont concertés pour essayer de prendre le marché de la farine à panifier mais toute leur puissance n'a pu venir à bout des boulangers, dont les traditions et les valeurs reposent sur l'individualisme et l'indépendance du paysan attaché à bien exécuter et à bien gérer son travail.

Voici donc la baguette – ce produit vendu sur un marché très vaste et qui satisfait le client, mais dont la fabrication et la distribution ne relèvent pas de ce que les spécialistes en organisation appellent un système efficace. Dans les sociétés modernes, par exemple dans les pays d'Europe, s'opposer à l'efficacité revient à ne pas être moderne et à négliger les exigences, certains diront les impératifs, d'un système rationnel et finalisé de production et d'échange. Ne pas être moderne, s'opposer à l'efficacité veut virtuellement dire que l'on n'a pas su comprendre l'espèce humaine elle-même. Si l'on prend un autre produit, n'importe lequel (même un fromage français), fabriqué pour un marché important dans la Communauté européenne, on s'aperçoit qu'il est fabriqué suivant un système formellement rationnel et, donc, suivant le même mode d'organisation. Un consultant en gestion faisant un rapport sur l'efficacité de l'industrie française de panification serait horrifié.

Que pouvons-nous retenir pour la gestion de la police en Europe de cette apparence française d'irrationalité et d'ignorance ? Les boulangers ont toujours résisté avec succès à toute tentative rationnelle de contrôle et d'absorption par les industriels et leur cohorte de gestionnaires efficaces et compétents. De même, dans la police on doit s'attendre à ce que toute nouvelle méthode de management se heurte aux valeurs culturelles des personnels. Tout changement organisationnel, en particulier dans la gestion, doit être analysé pour prendre en compte les stratégies et les tactiques d'adaptation, de résistance ou d'acceptation liées aux valeurs que se sont donnés les individus travaillant à tous les niveaux de l'organisation. Ces stratégies et ces tactiques sont des ressources culturelles tant pour ceux qui dirigent que pour ceux qui sont dirigés.

Reconnaitre l'importance des valeurs culturelles ne signifie pas que nous pouvons expliquer la persistance de la baguette avec un cadre d'analyse

(3) Ibid. p. 108.

(4) Ibid. p. 110.

réductionniste. Dans toute organisation, les valeurs culturelles sont un facteur-clé de changement et elles sont essentielles pour analyser la gestion du changement dans la police. Cependant, leur évolution doit être placée dans un contexte plus large, celui des divisions sociales. Dans n'importe quelle société, les divisions sociales existent et forment un faisceau de contraintes pour l'évolution des organisations. La structure paysanne détermine – favorise si l'on voit les choses « à la française » – les conditions de fabrication de la baguette dans plus de 50 000 boulangeries. Les valeurs culturelles et les divisions sociales sont imbriquées les unes dans les autres sans qu'il y ait primauté des unes ou des autres (GRANOVETTER 1985).

Ces éléments mettent en lumière la faiblesse des analyses sur la gestion de la police en Europe, qui retiennent une perspective de « compétence et efficacité » ou de « contrôle de la qualité ». La compétence et l'efficacité par la poursuite d'objectifs organisationnels sont cependant devenus la quintessence de la gestion de la police anglaise. Que ceci soit vrai pour le reste de l'Europe est une autre affaire. En ce qui concerne l'Angleterre, les circulaires du *Home Office*, les publications rédigées par les policiers et bien d'autres documents reflètent l'idée qu'une conception formelle et rationnelle des organisations est normative.

En concordance avec l'analyse sociologique de la modernité, une conception formelle et rationnelle des organisations et du management est admise comme allant de soi par le *Home Office* et les *Chief Constables* (BUTLER 1984; *Home Office* 1983; O'DOWD 1992)⁽⁵⁾.

Cette perspective formelle et rationnelle pourrait conduire à une convergence des formes d'organisation, des fonctions et des procédures de gestion au sein de l'Europe. Les forces de police s'organiseraient de plus en plus autour de la différenciation des tâches, la formulation d'objectifs et de plans d'action clairs, la définition d'indicateurs de contrôle, etc. Mais ce que les Anglais considèrent comme allant de soi, ne l'est peut-être pas pour nos partenaires européens !⁽⁶⁾.

Toute recherche sur le management de la police dans les pays européens devrait aller au-delà d'une analyse uni-dimensionnelle pour intégrer la diversité et la convergence, l'uniformité et la créativité, les facteurs basés sur les valeurs et ceux basés sur les structures qui sont liés de façon complexe et instable.

Une analyse managériale ne peut accomplir cette tâche majeure. Les sciences sociales, en particulier la sociologie, fournissent le cadre théorique qui est nécessaire pour étudier la convergence et la divergence, la

(5) Cet article important résume les idées récentes sur le management de la police et tente de décrire la façon dont la police britannique sera organisée et gérée par des *Police Executives*. Cependant, une conception formelle, moyens-objectifs, de la police est sous-jacente dans tout l'article.

(6) Je suggère que vous goûtiez le pain industriel anglais pour vérifier si nos hypothèses sur la compétence et l'efficacité sont valides !

détermination et la re-détermination des méthodes de gestion. Une telle perspective reconnaît également la possibilité de choix pour les décideurs et les gestionnaires⁽⁷⁾.

Leur travail n'est pas complètement conditionné par les valeurs culturelles ou les structures sociales; il n'est pas non plus libre de toutes contraintes.

Les diverses populations des États européens ont également une possibilité de choix en pouvant accepter ou refuser les changements dans la police résultant d'un management rationnel. Mis à part les référendums sur le Traité de Maastricht, que répondre à cette question bien précise de Stewart CLEGG : « le gouvernement français, ou même le Parlement européen, peut-il s'assurer les services d'un consultant en gestion pour régulariser l'industrie française du pain ? »⁽⁸⁾. De tels élus auraient-ils à nouveau l'occasion de se trouver face à leurs électeurs ? Probablement pas. Le principe de subsidiarité, qui a tellement effrayé les politiciens en Europe, est incontournable. En tout cas, c'est ce que semblerait nous indiquer notre analyse sociologique de l'industrie française de panification.

Dans cet article, j'examinerai de quelle façon l'évolution de la gestion de la police en Angleterre a été influencée par une conception formelle et rationnelle de la police en tant qu'organisation. Il n'existe quasiment pas d'études systématiques sur la gestion des différentes polices dans les pays européens. Par conséquent, je m'en tiendrai à l'exemple anglais. Je discuterai ensuite quelques-uns des problèmes analytiques et pratiques qu'une telle perspective ouvre pour les *Chief Officers*. Enfin, je suggérerai quelques-unes des implications de mon analyse pour l'étude et la gestion de la police.

Le management de la police : un phénomène récent

La gestion rationnelle de la police en Angleterre est un phénomène récent qui a été influencé bien plus par les développements de la police américaine que par celles des États européens. Celles-ci avaient une valeur négative pour la police anglaise. La crainte que ne se développe un État-policier comme il en a existé en France et plus récemment en Allemagne nous ont toujours détourné de l'idée que les structures policières d'Europe pouvaient convenir à l'Angleterre (voir CHAPMAN 1968). L'influence américaine s'est manifestée à travers l'adoption du management par objectifs, une théorie qui a d'abord été mise en place dans les secteurs du commerce et de la production avec leurs notions de pro-

(7) Bien entendu, la sociologie a également du mal à traiter des notions telles que « la créativité », « la liberté » et « le choix ». L'histoire de la sociologie est marquée par la prégnance d'un courant déterministe

(8) Ibid., p. 116.

duits, marchés, clients, etc. (BRADLEY and others 1986; BUTLER 1984; LUBANS et EDGAR 1979).

En Angleterre, la police par objectifs est une nouveauté qui remplace un modèle de commandement militaire. En fait, mis à part les règlements administratifs de police et la législation, il n'existait aucune documentation pour aider les policiers gradés dans leur travail de supervision dans les années cinquante, et pas beaucoup plus pour leurs successeurs des années soixante et soixante-dix. La constitution d'un corpus de savoir sur le management de la police est véritablement un phénomène nouveau.

Jusqu'à la fin des années cinquante, la tradition voulait que l'on recrute les *Chief Constables* anglais dans les rangs des officiers des forces armées (HOLDAWAY 1977). Ces *Chief Constables*, immédiatement recrutés comme cadres dans la police, ne concevaient pas leurs fonctions en termes de management. Leur gestion reposait sur le maintien de la discipline dans les rangs policiers. Celle-ci était assurée par des ordres écrits et verbaux supposés clairs, une réglementation précise et l'existence d'une chaîne hiérarchique de contrôles. Les infractions aux règles de procédures étaient traitées dans le cadre d'un système disciplinaire interne.

Ce style de commandement militaire a eu deux conséquences importantes. Tout d'abord, c'était un système de contrôle disciplinaire négatif. Superviser voulait surtout dire découvrir les manquements aux règles par les subalternes. La supervision portait sur ce qu'un policier ne pouvait pas faire, ou ne devait pas être pris à faire, plutôt que sur ce qu'il devait faire de façon compétente. Cependant, ce système de discipline négative, faisait que les cadres étaient rarement informés de la façon dont leurs « troupes » traitaient les incidents. Les policiers de base se protégeaient par le secret et la solidarité (CAIN 1973). S'ils voulaient obtenir des renseignements sur les activités de leurs subordonnés, ou influer sur leurs actions, les cadres supérieurs devaient percer ce réseau de protection. On sait que, souvent, ils préféraient y participer eux-mêmes, ce qui rendait encore plus opaque l'évaluation des activités de la police (CHATTERTON 1979).

Deuxièmement, en dehors de leur familiarité avec le style de commandement militaire, ces *Senior Officers* ne pouvaient prétendre maîtriser ou avoir les techniques de gestion propre à la police. Ils passaient directement des forces armées aux rangs supérieurs de la police. Leur compétence et leur légitimité reposaient sur leur statut d'officier militaire et non pas sur la possession d'un savoir spécifique à l'action policière.

Dans les années soixante, la légitimité des anciens militaires a été mise en question. De plus en plus, on leur demandait de faire la liaison avec d'autres cadres ayant en charge les affaires locales, les relations inter-ethnique, la gestion de la circulation, etc. A cette époque, le flux

des *Senior Officers* issus des forces armées commençait à se tarir suite à une modification des procédures de recrutement. Il ne suffisait plus d'avoir un statut militaire, pour prétendre avoir la compétence et la légitimité nécessaires pour négocier avec du personnel qualifié tant au niveau académique que professionnel. Mais alors quelle nouvelle base allait-on trouver pour le statut du policier ?

La réponse fut l'envoi des policiers à l'université pour étudier les sciences sociales et d'autres disciplines se rapportant à la police. Un cours spécial fut mis en place au *National Police College* pour former un groupe limité de *Junior Officers*, capables d'exercer rapidement des fonctions de commandement. Cette mesure s'inscrivit dans le cadre, plus vaste, d'un changement à travers lequel la police revendiqua un statut professionnel (HOLDAWAY 1977; MANNING 1977)(9).

Le statut professionnel des policiers dépendait davantage d'une présentation astucieuse de leur légitimité que d'une connaissance théorique et pratique du management. Mis à part la période nécessaire à l'acquisition d'une position professionnelle, leur premier souci était d'obtenir une égalité de statut avec le personnel « civil » avec qui ils devaient traiter. En d'autres termes, les cadres supérieurs et intermédiaires de la police construisaient une image de la police comme une institution dont les membres sont dotés d'une certaine compétence et d'un certain statut.

Toutefois, les *Senior Officers* n'étaient pas totalement étrangers au management. Par exemple, en 1966, Tom MAHIR, *Assistant Commissioner* de la Police métropolitaine de Londres fit paraître un article intitulé « *Managing People* » dans le *Police Journal* (MAHIR 1966). Nous pouvons y juger jusqu'à quel point le principe du management était accepté par la police anglaise au milieu des années soixante. En effet, MAHIR espérait, qu'à la lecture de son article ses lecteurs admettraient que « la gestion des hommes n'est pas un gadget mais un sujet digne d'étude. Si je n'ai fait que cela, il me semble que mon travail n'aura pas été inutile » (ibid., p. 24). L'article de MAHIR traite de la place du dirigeant, de motivation, de morale, de délégation, de communication et de formation dans le management de la police, toutes choses qui contrastent avec le modèle disciplinaire si familier aux officiers supérieurs.

Dans la police des années cinquante, soixante et soixante-dix, superviser consistait davantage à traiter chaque incident quand il survenait et à s'assurer que les compte-rendus officiels pour l'organisation et le public reflétaient bien la législation et les règlements administratifs. Quand il apparaissait, le but essentiel du management de la police était de présenter, a posteriori, des compte-rendus légitimes des activités de la police, plutôt que d'établir des directives prescriptives sur la façon de traiter les

(9) D'autres mesures doivent être mentionnées : la spécialisation grandissante de l'organisation (par exemple, officiers spécialisés en gestion de la circulation, relations inter-ethnique, etc.).

incidents. Ceci n'est pas vraiment surprenant puisque, durant ces trois décennies, il y eut peu de tentatives pour analyser le rôle même de la police. A l'heure actuelle, nous avons une connaissance plus claire de la complexité, des contradictions et des ambiguïtés du mandat de la police (MANNING 1977). Nous pouvons donc nous rendre compte de la quasi-impossibilité qu'avait la police de mettre en œuvre une pratique de supervision alors qu'il lui fallait également présenter une façade d'omnipotence. (10).

Cette façade d'omnipotence commença à s'effriter dans les années quatre-vingt. Les chercheurs du *Home Office* publièrent un article mettant en question l'efficacité de la police vis-à-vis de la criminalité (HEAL et MORRIS 1981). La police ne pouvait pas contrôler directement les causes de la criminalité. Les ministres en place étaient plutôt d'accord avec cette idée puisque, durant les années quatre-vingt, ils étaient enclins à diminuer les dépenses publiques et à en contrôler l'efficacité et l'utilisation. D'un autre côté, la rhétorique du gouvernement de l'époque reposait sur la loi et l'ordre, la police devant être en première ligne dans la guerre contre la criminalité. La police dut alors démontrer qu'elle savait utiliser ses ressources, financières ou autres, avec parcimonie. En 1983, le titre d'une circulaire du *Home Office* adressée à tous les *Chief Constables* et autorités policières, définissait clairement les objectifs du gouvernement. Elle s'intitulait : « *Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police Service* » (« Ressources humaines, efficience et efficacité de la police ») (*Home Office* 1983). Dans ce nouveau contexte, certains *Senior Officers* approuvèrent l'idée d'une gestion par objectifs puisqu'elle leur permettait de mieux répartir des ressources, financières ou autres, limitées.

Tout autant que les autres institutions, le *Police Staff College* encoura-gea l'acceptation et le succès de la gestion de la police par objectifs. Un de ses membres – à l'heure actuelle *Deputy Chief Constable* – rédigea un livre sur le sujet (BUTLER 1984) et quelques *Constabularies* s'organisè-rent de façon à répondre aux objectifs affichés (11).

Une notion faisait peu à peu son chemin au sein des *Constabularies* : déterminer des lignes directrices et les mettre en œuvre en fonction d'un critère de rationalité formelle. Des objectifs clairement énoncés devaient être réalisés et, au moins potentiellement, les *Police Managers* – une appellation qui commença à se répandre dans les années quatre-vingt – pouvaient avoir à justifier leur capacité, ou leur incapacité, à atteindre ces objectifs. Un observateur a décrit la *PBO* (*Policing by Objectives*) comme une philosophie de gestion faisant « du change-

(10) La police anglaise ne tient pas son mandat de la loi. J'utilise ce terme ici pour désigner le mandat complexe qui découle d'une multitude de documents et de croyances

(11) Ceci ne veut pas dire que les objectifs aient été précisément définis ou qu'ils soient mesurables. Pour de nombreux *Senior Officers*, tout résidait avant tout dans la présentation des choses plus que dans leur substance.

ment une façon de vivre », « l'accent étant mis sur l'importance des résultats... Avec la *PBO*, rien n'est sacré; on peut penser l'impensable. Tout jugement de valeur est suspendu jusqu'à ce que la valeur pratique des actions ait été prouvée. La *PBO* déteste le travail moutonnier et l'incertitude » (WEATHERITT 1986). De plus, la *PBO* est destinée à impliquer tous les membres d'une organisation dans la formulation d'objectifs comme dans leur réalisation. Le management ne se fait pas d'en haut par décrets, mais doit être participatif.

Certains *Chief Officers* s'opposèrent à ce mode de gestion pour lequel aucune réforme de structure n'avait eu lieu. La longue chaîne de commandement existait toujours. Cependant, la police par objectifs permit d'ouvrir un débat sur la manière dont la police pouvait concilier les exigences quelquefois contradictoires d'efficience et d'efficacité. On s'interrogea sur la capacité des policiers à définir des objectifs clairs qui prennent en compte les tâches instrumentales et symboliques nécessaires à leur réalisation. Ou encore sur la mesure du contrôle de qualité de l'action policière. De plus, des doutes se firent jour quant à la capacité de la police à atteindre ses objectifs par la mise en œuvre de ses propres ressources (BENNETT 1991; BUTLER 1985; WADDINGTON 1986).

On doit aussi prêter attention à l'impact que les patrouilles de routine, en particulier dans les quartiers noirs, ont pu avoir sur la façon de conduire les actions de police dans les années quatre-vingt. Par exemple, en 1981, l'Angleterre urbaine dut faire face à des désordres sérieux et de grande ampleur, ce qui mit en question les stratégies employées par les patrouilles : étaient-elles adaptées aux populations concernées, surtout quand il s'agissait de minorités ethniques (SCARMAN 1981). Ces mêmes désordres firent que l'on se demanda dans quelle mesure les policiers acceptaient les notions juridiques de justice et d'équité et, par voie de conséquence, si les *Senior Officers* maîtrisaient réellement leurs hommes.

Ces critiques des activités courantes de police eurent pour effet de conduire certains *Senior Officers* à attacher une plus grande importance à la « qualité » du service de police offert au public. Les résultats n'étaient plus la seule chose qui comptait; la manière dont on les obtenait était aussi importante.

Des recherches sur la police par objectifs dans divers services sont en cours⁽¹²⁾.

Avant même de connaître leurs conclusions, l'accent a été mis sur une nouvelle dimension : « le management qualitatif (*Total Quality Management*) ». De nombreux *Chief Officers* insistent, dorénavant, sur la nécessité d'offrir à leurs clients – c'est le terme employé – une prestation

(12) Travaux de Michael CHATTERTON (Université de Manchester) et Mollie WEATHERITT (Fondation de la police).

policière dont la qualité soit pensée et définie. On parle donc de « contrôle de qualité », « cercles de qualité », « contrôle de résultats », « indicateurs de performance » et de « relations avec la clientèle ». Une caractéristique particulière du management qualitatif est que les objectifs organisationnels de la police doivent être étroitement liés aux attentes du public.

Accentuant cette approche, *Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary* a rédigé un ensemble d'indicateurs de performance qui serviront ensuite régulièrement au contrôle du travail de tout policier. Ce système d'indicateurs a été conçu en septembre 1991 et devrait être progressivement mis en place dans un délai de deux ans. Par ce moyen, il sera possible de mesurer l'impact qu'aura le *Statement of Common Purposes and Values* (Déclaration d'objectifs et de valeurs communs) de *l'Association of Chief Officers of Police* qui inclut une vaste batterie d'indicateurs. Mais les inspecteurs, qui sont tous d'anciens *Chief Constables*, soulignent que « le cœur de cette procédure sera le jugement qualitatif qu'ils porteront sur l'engagement et l'efficacité de l'organisation à assurer un service de qualité » (DAVIDOFF 1992). Par la suite, cette procédure conduira à la mise en place d'indicateurs de performance plus précis et l'on envisage : « Une sorte de contrat entre le service concerné et a) le *Home Office* et b) l'autorité locale ... qui stipule les niveaux et normes des prestations de service à un prix constituant le budget du service. Le service publie annuellement ses objectifs et ses réalisations passées. Ce document intègre les plans futurs et les objectifs d'efficacité mis au point avec le *HMIC*. Par ce moyen, on aura une vue d'ensemble de la police d'une région et des orientations à donner. Ce document aura un objectif plus ambitieux que l'actuel *Chief Constables' Annual Report*, et s'apparentera au rapport annuel fourni aux actionnaires – ici les clients des services policiers. Le rapport annuel du *HMIC* examinera les performances des services d'une façon indépendante et professionnelle et indiquera les domaines nécessitant une amélioration et, éventuellement, la façon de s'y prendre. Le *Chief Constable* et le *Her Majesty's Inspector* replaceront le service dans le contexte policier de l'Angleterre et du Pays-de-Galles. Il est bien évident qu'une vue d'ensemble présente toujours des inconvénients mais elle indique néanmoins la direction à suivre ». (ibid., p. 18)

Le secret existe peut-être encore dans le management de la police mais, le *Home Office* a clairement placé les *Senior Officers* dans un cadre instrumental. Ce nouveau contexte requiert une vision formellement rationnelle et moderne de l'organisation policière⁽¹³⁾.

(13) Il n'est donc pas étonnant que, lors d'une allocution récente dans une conférence internationale, un *Chief Constable* anglais parle de policiers de son grade comme des *Chief Executives* (directeurs généraux) de leur service (O'nowra 1992).

Conséquences et effets

Cette présentation de l'histoire du management de la police anglaise nous amène à réfléchir à un cadre d'analyse comparative au plan européen. Cette histoire nous offre une série d'« idéal-types » représentatifs du management de la police à travers toute l'Europe. Plus précisément, elle nous permet de situer les forces policières européennes sur un continuum analytique. A l'une des extrémités du continuum, on trouve les services de police aux structures de commandement de type militaire où l'autorité est exercée de façon disciplinaire par les officiers supérieurs. A l'autre extrémité, on trouve les services de police qui résolvent leurs problèmes grâce à la formulation contractuelle d'objectifs; ils sont dirigés par un *Chief Executive* et leurs cadres sont attentifs aux attentes du public et à la façon dont la police est perçue. Il est bien évident que nous devons définir plus clairement les critères nous permettant de placer les différentes situations nationales à tel ou tel point du continuum. Par exemple, au sein d'une force de police, c'est par les objectifs, les plans d'action et les mesures d'évaluation que nous jugerons son orientation vers le management. Nous pourrions alors prendre un échantillon des polices européennes pour évaluer la façon dont elles se rapprochent du modèle de la modernité.

Toutefois ceci n'est qu'un prélude puisque, jusqu'à présent, je n'ai examiné les organisations qu'en tant que structures formelles. N'oublions pas l'exemple de la baguette, qui a toujours su résister à la modernité. Tout d'abord, les organisations ne sont pas des phénomènes formellement rationnels. Elles intègrent une multitude de rationalités qui interagissent dans la construction de lignes d'action prospectives ou rétrospectives. Nous pouvons entrevoir cette vision dans le rapport de Mollie WEATHERITT sur les effets que la police par objectifs peut avoir sur les forces de police. Se basant sur une sociologie implicite du management en tant que construction sociale, WEATHERITT estime que :

« L'analyse rationnelle est une arme à double tranchant. Une vue plus réaliste des effets des innovations policières peut être moins séduisante qu'il ne le semble. La police a raison lorsqu'elle demande à être évaluée selon des critères clairs et, à cet égard, l'analyse rationnelle est un outil puissant pour établir les limites du possible. Mais une vue plus réaliste de ce que la police peut effectivement réaliser ne réduira pas forcément sa tendance à toujours se présenter sous le jour le plus favorable » (WEATHERITT *ibid.*, p. 123).

On ne sait pas encore dans quelle mesure les rapports que la police présente indiquent si les objectifs définis ont été réalisés à l'aide de moyens rationnels. Une enquête de Michael CHATTERTON – sur les réactions des *Constables* et des superviseurs face à l'utilisation de l'information pour la gestion des données sur la criminalité – tend à indiquer que les policiers fonctionnent ainsi que le suggère WEATHERITT. Les conclusions de CHATTERTON peuvent être étendues à d'autres forces

(CHATTERTON et ROGERS 1989). Mon enquête récente sur le recrutement de Noirs et d'Asiatiques par la police britannique indique que ce domaine a été très peu soumis à une gestion formelle (HOLDWAY 1991).

Ce point est confirmé par des études anglaises et américaines qui démontrent que les cadres ne contrôlent pas véritablement leurs hommes (CAIN 1973; CHATTERTON 1976; HOLDWAY 1983; MANNING 1977; SKOLNICK 1966; SMITH et al 1986). Les changements au niveau des décideurs et des cadres ne se répercutent pas toujours directement dans le bas de la hiérarchie. Les valeurs et les stratégies de travail contenues dans la culture professionnelle ont fourni la référence de rationalité qui a servi à évaluer l'efficacité des hommes de base.⁽¹⁴⁾.

Les organisations policières se caractérisent par de multiples rationalités et non par une rationalité dominante⁽¹⁵⁾.

En fin de compte, la tâche des cadres est de changer des valeurs profondément ancrées dans la culture professionnelle et cette tâche paraît beaucoup plus ardue que l'introduction même de nouveaux modes de gestion dans la police.

Culture, éthique et changement organisationnel

Certains *Senior Officers* ont maintenant pris conscience du défi que représentent les traditions professionnelles face à tout changement organisationnel mais les manières de s'y attaquer ne sont pas bien formulées⁽¹⁶⁾.

Ecouteons, par exemple, Sir John WOODCOCK – le policier le plus gradé d'Angleterre – s'exprimer lors d'une récente conférence internationale sur la police : « en premier lieu, je dirais que les réductions de budget et l'opportunisme font traditionnellement partie des habitudes de travail des services policiers » (WOODCOCK 1992). Se référant à un entretien dans la presse de Paul CONDON, récemment nommé *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, WOODCOCK décrivit ensuite l'héritage que les managers de la police actuels et à venir auraient à combattre. Les membres du service de police où CONDON fut affecté en 1967 étaient, à l'entendre, « plutôt du genre brutal, mal entraînés et peu instruits en dépit de la bonne image du service ». Ce à quoi WOODCOCK ajouta : « les valeurs du lieu de travail de la police moderne ne sont pas encore détachées du passé et les services de police se trouvent confrontés à une

(14) Les travaux de recherche sur les traditions professionnelles sont maintenant si considérables qu'il n'est pas nécessaire de les détailler davantage ici. Je souligne simplement ici leur importance et ne discute pas les différences de styles de police identifiées dans ce contexte, la façon dont les cultures professionnelles sont un ensemble de croyances qui ont peu de rapport avec l'action de la police, etc.

(15) Par exemple, des rationalités multiples en fonction des grades.

(16) Il a fallu 15 ans aux *Chief Officers* pour admettre l'existence de ce qu'ils appellent maintenant la « culture de la cantine » et j'estime qu'il faudra encore 15 ans d'activités managériales pour changer celle-ci.

tâche immense, s'ils veulent perdurer, étant donné que la collectivité réclame maintenant l'intégrité et le respect des Droits de l'homme avant toute autre considération » (ibid., p. 7).

Que de nombreux *Chief* et *Senior Officers* reconnaissent que les traditions de la profession posent des problèmes d'organisation majeurs est un élément nouveau. Remarquons tout d'abord l'utilisation faite par l'*Her Majesty's Chief Inspector of Constabulary* du terme « Droits de l'homme ». La police anglaise semble, assez subitement, prendre en compte le contexte éthique de son travail. Et cette évolution provient davantage de la reconnaissance d'injustices dues à des abus de pouvoir de policiers que de problèmes de gestion (*Association of Chief Police Officers* 1990). On s'aperçoit que les *Chief Police Officers* se préoccupent maintenant de sensibiliser leurs subordonnés à la *Common Statement of Purpose and Values* (voir ci-dessus). Dans ce cadre, les policiers de base doivent strictement respecter la réglementation – quitte à ce que certains délinquants restent en liberté. Cette orientation est en contradiction avec l'idée répandue chez les policiers de base selon laquelle la fin justifie les moyens.

L'accent mis sur l'éthique de l'action policière est très important mais il ne résout pas les problèmes, très anciens, que pose la culture professionnelle. Les principes éthiques sont toujours contextualisés quand ils sont mis en pratique, y compris au niveau de la police. On ne peut être certain que l'acceptation, par la base des policiers, d'un code de conduite fixera de manière adéquate leur attention sur les moyens d'atteindre des buts plutôt que sur ces buts comme une fin en soi. En outre, la société anglaise n'a pas une solide tradition de Droits de l'homme – certainement pas aussi solide que chez nombre de nos partenaires européens – et il est rare que l'on fasse référence aux Droits de l'homme dans notre société. De la même façon, en appeler à une éthique abstraite ne fera pas forcément évoluer les comportements. La nécessité de reconnaître une base éthique à la police est extrêmement importante mais elle semble quelque peu avoir manqué son but.

En général, les abus de pouvoir commis par la police créent de l'injustice. Comme Egon BITTNER l'a indiqué, la police peut être définie comme « l'utilisation juridiquement légitime de la force » (BITTNER 1970). L'utilisation de la force et du pouvoir dans l'intérêt de la justice peut être limitée par un appel à une éthique supérieure. Cependant, changer la culture professionnelle de cette façon demandera de très longues années. Il est possible d'accepter, de la part de la police, des manquements à sa politique et à la législation dans le contexte des conflits et des ambiguïtés du système de justice criminelle et des perceptions par le public de la justice. Mais, la notion de Droits de l'homme est une éthique indivisible.

Face à un manquement à l'éthique considéré comme un acte d'injustice, on a plus besoin d'un système de sanction disciplinaire que des techniques de persuasion du management. On peut réparer une injustice par la conciliation mais la plupart des injustices commises par la police ne peuvent attendre que le droit soit restauré par la persuasion et la négociation. De nombreuses injustices, entre autres celles commises par les policiers dans leur travail quotidien, exigent une action disciplinaire et une sanction appropriée; et ce sont les *Senior Officers* qui doivent assurer cette discipline.

A la différence du personnel de nombreuses organisations industrielles et commerciales, les ressources que la police utilise pour son travail la rende responsable devant l'opinion publique. Un mauvais usage de ces ressources peut conduire à une violation des Droits de l'homme. Paradoxalement cela signifie que l'application de la discipline soit un élément central de la gestion de la police – le cœur même de cette vieille structure de commandement militaire à laquelle les managers modernes de la police voulaient échapper. Je me demande si un consultant étudiant une unité de police s'intéresserait même à l'importance de la discipline dans le management⁽¹⁷⁾.

Il semble qu'il existe un conflit important entre le respect des Droits de l'homme, l'utilisation de la discipline comme ressource et la recherche d'une gestion efficace du travail de la police.

Enfin, il reste une autre contrainte qui, sans anihiler le management de la police, le conditionne. La police, en tant qu'institution d'État, est constamment aux prises avec les divisions sociales de la société. Celles-ci influent d'une manière complexe sur le taux de désordres et de criminalité, sans en être la cause directe. La police, en tant qu'institution chargée de faire respecter une certaine idée de l'ordre et de la loi au sein d'une société, sera inévitablement aux prises avec ces divisions sociales. Ceci ne fait pas des policiers des marionnettes du pouvoir mais rappelle que la police ne peut pas être au service de toute la société. Il est inévitable que le travail des policiers soit fonction de conflits ayant leur source dans des divisions économiques, politiques et culturelles. La notion d'égalité des Droits de l'homme exige une application identique des procédures pour tous, mais ne donne pas aux policiers la possibilité de gérer selon leurs désirs les niveaux d'ordre acceptables pour la société.

Ceci nous rappelle que le management de la police doit tenir compte de l'impact limité de l'action policière sur les niveaux d'ordre public et de criminalité. Signalons à nouveau que certains *Senior Officers* reconnaissent les faiblesses de la police tout autant que ses points forts. On n'a pas

(17) Je n'ai pas la place de développer cet élément ici, mais les importants travaux de Michael CHATTERTON sur l'utilisation des technologies de l'information par la police l'amènent à considérer que : de telles technologies et l'utilisation des indicateurs de performance mis au point par le *HMIC* peuvent exposer le travail de routine qu'effectue la police à une plus grande attention publique.

encore complètement étudié les conséquences publiques de l'image que la police donne d'elle-même – ne pas être en mesure d'assurer totalement l'ordre dans la société ou au contraire pouvoir réduire de façon critique la criminalité; mais ces conséquences sont sans aucun doute considérables.

Nous ne savons pas exactement de quelle façon les structures sociales de chaque État européen conditionnent l'action policière. Néanmoins, c'est un domaine essentiel pour l'étude du management de la police en Europe. On doit analyser les décisions prises (allocation de ressources pour maintenir l'ordre public plutôt que pour contrôler directement la criminalité ou consulter la population) dans le contexte plus large des limites imposées par chaque structure sociale.

Conclusion

Certains signes nous indiquent que la police anglaise connaîtra bientôt une réforme radicale visant à accroître les compétences managériales des *Senior Officers*. Une commission d'enquête du *Home Office*, présidée par un industriel et composée en majeure partie de managers, a étudié la structure et les conditions de travail des services de police. Les membres de la commission semblent consternés par les types de management rencontrés dans de nombreux services. Il semble que la structure hiérarchique militaire existante depuis si longtemps sera radicalement réformée. Les performances managériales des *Senior Officers* seront étudiées plus attentivement au moment des promotions. Une distinction claire et nette sera faite entre la réduction de la criminalité et la réduction d'autres manifestations de désordre social. De nouvelles structures seront créées pour prendre en charge des fonctions sociales de la police de telle sorte que celle-ci puisse se concentrer sur le contrôle de la criminalité (*The Observer*, 15 novembre 1992).

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure ces idées deviendront effectives. L'orientation générale semble être une différentiation plus claire des fonctions organisationnelles, la recherche d'une structure de management de type fonctionnel et une utilisation plus efficace de ressources limitées pour renforcer la mission principale de la police, c'est-à-dire la réduction de la criminalité. Si elles sont mises en œuvre, ces réformes seront tout-à-fait dans la logique d'une modernisation de la police. Elles peuvent favoriser une convergence plus étroite des formes d'organisation et de gestion des polices européennes. Cependant, si elles se basent sur une conception formelle et rationnelle de la police en tant qu'organisation, elles échoueront. De même, si elles négligent les croyances et valeurs de la société anglaise qui a une vision très large du mandat de la police elles n'aboutiront pas.

« Ce qui survit au niveau de l'organisation n'est pas forcément ce qui est le plus efficace mais ce qui, à certains moments, dans le passé de l'organisation, est valorisé dans le contexte institutionnel... Ce n'est pas parce qu'elle est nécessaire que l'efficacité triomphe. On peut accorder une valeur à certaines pratiques en elles-mêmes, quelle que soit leur contribution réelle à l'efficacité de l'organisation » (CLEGG, *ibid.*, 160-1).

Souvenez-vous de la baguette !

Références bibliographiques

- Association of Chief Police Officers, *Statement of Common Purpose and Values for the Police Service*, 1990.
- BENNET (T.), « Performance Measurement : Links Between Research and Policy », *Making the most of Police Research : Stratégies for the 1990's in The Henry Fielding*. Centre for Police Studies and Crime Risk Management, University of Manchester.
- BITTNER (E.), *The Functions of the Police in Modern Society*, Washington, National Institute of Mental Health, 1970.
- BRADLEY (R.), WALKER (N.) et WILKIE (R.), *Managing the Police : Law, Organisation and Democracy*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1986.
- BUTLER (A.), *Police Management*, Aldershot, Gower, 1984.
- BUTLER (A.J.P.), « Objectives and Accountability in Policing », *Policing*, 1, (3), 1985.
- CAIN (M.), *Society and the Policeman's Role*, London, Routledge and KEGAN Paul, 1973.
- CHAPMAN (B.), *Police State*, London, Macmillan, 1968.
- CHATTERTON (M.), « Police in Social Control », in KING (J.F.S.) (ed.), *Control Without Custody*, Cambridge, Institute of Criminology, 1976.
- CHATTERTON (M.R.), « The supervision of patrol work under the fixed points system », in HOLDAWAY (S.) (ed.), *The British Police*, London, EDWARD Arnold, 1979.
- CHATTERTON (M.R.), « Controlling Police Work. Strategies and tactics of the lower ranks – their past and future relevance », *Social Order in Post Classical Sociology in University of Bristol*.
- CHATTERTON (M.R.), ROGERS (M.), « Focused Policing », in MORGAN (R.) et SMITH (D.) (ed.), *Coming to Terms with Policing*, London, Routledge, 1989.
- CLEGG (S.R.), *Modern Organisations : Organisation Studies in the Postmodern World*, London, Sage, 1990.
- DAVIDOFF (L.), « Measuring Service Delivery Of The Police », *1992 Joint Statistical Meeting American Statistical Association in Boston*, Massachusetts.
- GRANOVETTER (M.), « Economic Action and Social Structure : The Problem of Embeddedness », *American Journal of Sociology*, 91, 1985, p. 481-510.
- HEAL (K.) et MORRIS (P.), *Crime Control and the Police, Home Office Research Study n° 67*, London, HMSO, 1981.

- HOLDAWAY (S.), « Change in Urban Policing », *British Journal of Sociology*, 28 (2), 1977, p. 119-137.
- HOLDAWAY (S.), *Inside the British Police : A Force at Work*, Oxford, Blackwell, 1983.
- HOLDAWAY (S.), *Recruiting a Multi-Racial Police Force*, London, HMSO, 1991.
- Home Office, « Manpower, Efficiency and Effectiveness in the Police Service », 114/83, Police, 1983.
- LUBANS (V.A.) et EDGAR (J.M.), *Policing by Objectives : A Handbook for Improving Police Management*, Connecticut, Hartford, 1979.
- MAIIR (T.E.), « Managing People », *The Police Journal*, Août 1966, p. 1-34.
- MANNING (P.), *Police Work*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1977.
- O'DOWD (D.J.), « Creating a Vision for the Future of Policing », *Sixth International Police Exhibition and Conference in The Barbican Centre*, London, 1992.
- SCARMAN (L.), *The Brixton Disorders 10-12 April 1981 : Report of an Inquiry by the Rt Hon the Lord SCARMAN*, OBE, London, HMSO, 1981.
- SKOLNICK (J.), *Justice Without Trial : Law Enforcement in a Democratic Society*, New-York and London, Wiley, 1966.
- SMITH (D.) et al., *Police and People in London*, Aldershot, Gower, 1986.
- WADDINGTON (P.A.J.), « The Objectives Debate », *Policing*, 2 (3), 1986.
- WEATHERITT (M.), *Innovations in Policing*, London, Croom Helm, 1986.
- WOODCOCK (J.), « Trust in the Police – The Search for Truth », *International Police Exhibition and Conference in The Barbican*, London, 1992.

Police et prévention : une perspective historique

Clive Emsley

Professeur au département d'histoire
The Open University
(Grande-Bretagne)

Une analyse historique des cas français et anglais met en évidence deux conceptions du rôle de la police en matière de prévention.

En France, la prévention est perçue comme une mission à confier à un ensemble d'organismes ayant une filiation commune dans le sens donné au mot police au XIX^e siècle.

En Grande-Bretagne la police a été pendant longtemps l'acteur principal de la prévention, mais est aujourd'hui conduite à rechercher des collaborations au sein du corps social.

La prévention de la criminalité peut suivre deux priorités distinctes : l'une essentiellement orientée vers les malfaiteurs potentiels, il s'agit de les dissuader de commettre des délits; l'autre vers les victimes potentielles en les conseillant sur la façon de rendre leur personne et leurs biens moins vulnérables. En fonction de ces priorités, la prévention peut revêtir deux formes différentes, que l'on a appelées respectivement « situationnelle » et « sociale ».

La première s'adresse principalement aux victimes en puissance. C'est la plus répandue dans les pays anglo-saxons et l'exemple type en est le système du *Neighbourhood Watch* (surveillance du quartier), dans le cadre duquel les populations locales sont en liaison étroite avec leur police et échangent avec elle des informations sur les activités suspectes et les délits potentiels. La prévention « situationnelle » est généralement inspirée par la police et liée à d'autres stratégies.

La prévention « sociale », souvent illustrée par les initiatives françaises développées durant les années quatre-vingt, a une application plus générale. La police n'est que l'un des divers organismes intervenant dans la

définition et la résolution des problèmes dans les zones où la délinquance peut se manifester (ROBERT 1991).

Bien entendu, il est difficile de faire rapidement et nettement la distinction entre les systèmes anglais et français de prévention. Il existe par exemple en Angleterre un intérêt incontestable pour la prévention « sociale » même si la police souhaite en être l'élément central et en fixer les objectifs, tandis que la prévention « situationnelle » a été appliquée par de nombreux organismes autres que la police (BOTTOMS 1990). Il est également difficile de tracer une ligne d'évolution directe aboutissant aux pratiques modernes. Il est certes incontestable que les conceptions qui ont prévalu dans le passé ont façonné la conception contemporaine du maintien de l'ordre; mais la police ne s'est pas développée de façon linéaire. Il faut également souligner que les études sur l'évolution historique du rôle de la police en Angleterre, ont été beaucoup plus nombreuses (même s'il reste encore beaucoup à faire) que celles concernant la police française. C'est pourquoi l'argumentation développée ici s'articulera autour du cas anglais.

Origines de la police préventive

La prévention de la criminalité a toujours été un élément clé du maintien de l'ordre. Avant la Révolution industrielle, des veilleurs patrouillaient dans les rues des villes, en partie pour éviter les crimes; et la plupart remplissaient fort bien leur mission, mieux, peut-être, que certains des policiers qui les remplacèrent. Au début du XIX^e siècle, dans certains quartiers de Londres, le nombre des veilleurs était supérieur à celui des agents de la police métropolitaine qui les remplacèrent en 1829; et tout porte à croire que leur soi-disant inefficacité a été largement exagérée par les réformateurs favorables à la création de cette nouvelle force, et corollairement par des historiens de la police peu critiques (PALEY 1989; EMSLEY 1991, 8-13 et 56). Les veilleurs savaient, eux aussi, que certaines victimes attirent les malfaiteurs, en particulier les commerçants et les marchands ambulants qui laissent leurs étalages sans surveillance; mais il reste à définir dans quelle mesure ils incitaient ces victimes potentielles à se rendre moins vulnérables (EMSLEY 1987, 54).

Dans un remarquable essai publié il y a vingt-cinq ans, Allan SILVER affirmait que les forces de police modernes et bureaucratiques étaient apparues au cours du XIX^e siècle, du fait de la réticence croissante des citoyens à consacrer une partie de leur temps de repos et à risquer leur vie pour assurer le maintien de l'ordre dans leur quartier en qualité de veilleurs ou d'agents de police à temps partiel (SILVER 1967). L'argument de SILVER est juste, mais son raisonnement est basé sur un modèle essentiellement anglo-saxon et urbain.

Le cas français

Il est beaucoup plus facile de dater les origines de la police moderne en uniforme en Angleterre et aux États-Unis que dans la plupart des autres pays d'Europe continentale. La gendarmerie nationale française remonte au Moyen-Age et si les régimes révolutionnaires et napoléonien ont récréé la police à Paris, dans les villes et à la campagne, ils pouvaient s'appuyer sur une longue tradition d'organisation policière et d'implication de l'État dans cette organisation.

Le mot police avait un sens très large au XVIII^e siècle : il désignait l'ensemble de l'administration interne à un territoire spécifique et s'appliquait donc à la surveillance des marchés, des mendiants ou des nourrices, à la lutte contre les incendies, à l'éclairage public et à la lutte contre le crime. Parmi ces multiples tâches, la prévention de la criminalité (au sens de dissuasion des malfaiteurs potentiels) apparaissait implicitement dans la façon dont, à cette époque, le lieutenant général de police de Paris déployait ses effectifs (WILLIAMS 1979, 221-8). Plus tard, à la suite de la Révolution, on a espéré lors de l'institution d'officiers de paix en 1792, que « la crainte de leur présence suffira pour prévenir la plupart des désordres et des délits que, sous l'Ancien Régime, on ne punissoit ou pardonnoit souvent que par des motifs contraires au bien général et aux intérêts de l'individu » (CHARRON 1792, 8). Plus de cinquante ans plus tard, le *Journal des Commissaires de Police* définissait ainsi le rôle d'un autre représentant de la force publique : « La police préventive est incontestablement une des principales attributions du garde champêtre. Il doit intimider les malfaiteurs plutôt que les surprendre, empêcher les délits plutôt que les constater » (*Journal des Commissaires de police* 1864, 9). Mais, on considérait que le rôle de la police allait bien au-delà de la simple prévention du crime et du désordre. De plus, même si l'idée de prévention était implicite, l'on pouvait, en 1791, décrire les fonctions de la gendarmerie sans prononcer le mot. « Les fonctions essentielles et ordinaires de la gendarmerie nationale sont : – de faire des marches, tournées, courses et patrouilles dans tous les lieux des arrondissements respectifs, de les faire constater sur leurs feuilles de service par les maires et, en leur absence par un autre officiel municipal, à peine de suspension de traitement; – de recueillir et prendre tous les renseignements possibles sur les crimes et délits publics; – de rechercher et de poursuivre les malfaiteurs » (GUICHARD 1791, 140-1).

Au début du Second Empire, l'ensemble du système du maintien de l'ordre s'est resserré en France. Le *Journal des Commissaires de Police* donne alors une définition très large de la police et de ses attributions. La prévention était une nouvelle fois présente implicitement, mais sans être mise en avant.

« La police, en effet, est, de sa nature, ou un moyen d'investigation, ou une force publique. Inostensible, elle recherche les malfaiteurs. Pour que les agents qu'elle emploie dans ce but puissent réunir les indications nécessaires, il convient qu'ils soient affectés au service des garnis et au service des mœurs. Ostensible et armée, la police est beaucoup moins destinée à réprimer les infractions à la loi ou aux règlements qu'à les prévenir. Elle parcourt incessamment la voie publique, elle veille à la sûreté, à la liberté de la circulation, au maintien de l'ordre, à l'accomplissement des prescriptions des autorités compétentes » (*Journal des Commissaires de Police* 1855, 281).

Quelques années après avoir cessé ses fonctions de Préfet de police, Louis LÉPINE donnait une définition équivalente des tâches de la police. « En dehors du maintien de l'ordre, la police a un autre rôle : surveiller la rue, régler la circulation des voitures, intervenir dans tous les incidents et se tenir à la disposition du public qu'il ait tort ou raison dans ses réclamations ». Pour rendre les rues plus sûres la nuit, il mit en place des patrouilles composées de deux ou trois agents de police en uniforme et armés, circulant à bicyclette (LÉPINE 1929, 140-1).

Le cas anglais

De telles définitions pourraient sans doute s'appliquer dans leurs grandes lignes à toute force de police moderne comme le montre la description donnée au XIX^e siècle de la police anglaise dans un article de la *Westminster Review* sur « Le système de police métropolitaine » (*Westminster Review* 1874, 37). Toutefois, la police anglaise a accordé très tôt une importance particulière à la prévention. Les *Instructions pour la nouvelle police* publiées à l'intention du public et des premiers agents de la police métropolitaine lors de sa création à Londres en septembre 1829 stipulaient ainsi : « Il doit être bien compris que le but à atteindre est *la prévention du crime* ».

« Tous les efforts de la police seront consacrés à ce grand dessein. La sécurité des personnes et des biens, la préservation de la tranquillité publique et toutes les autres fonctions de la police seront ainsi menées à bien plus efficacement que par l'arrestation et la punition du malfaiteur après qu'il ait commis son acte. Chaque policier doit se souvenir de ce principe, qui guidera sa conduite. Les officiers et les agents doivent s'efforcer de se distinguer par une vigilance et une activité telles qu'elles empêcheront quiconque de commettre un délit dans le quartier de la ville dont ils ont la charge » (*The Times*, 25 septembre 1829).

Ce texte visait en partie à marquer la différence entre la nouvelle police et celles qui l'avaient précédée. Jusque-là, les gendarmes et agents intervenaient seulement après qu'un délit ait été commis. Ils travaillaient pour les primes et les récompenses que leurs actions étaient susceptibles de leur valoir. La prévention ne présentait aucun intérêt pour ces policiers car ils n'avaient rien à y gagner. Mais l'accent mis sur la prévention était sans doute aussi destiné à rassurer le public en lui montrant que les

nouveaux policiers ne seraient pas chargés d'espionner les opinions politiques de la population ou de faire appliquer des lois arbitraires, ce qui était, croyait-on, la tâche des policiers du continent; leur mission était d'intimider le malfaiteur. La peur d'une police politique à la FOUCHE était très forte en Angleterre au début du XIX^e siècle. Ainsi, lors de l'adoption par le Parlement de la loi créant la police métropolitaine, pendant l'été 1829, les Anglais pouvaient lire une traduction des mémoires de VIDOCQ, tandis que dans un théâtre londonien le public se pressait pour voir « un mélodrame totalement original » : VIDOCQ ! L'espion de la police française. A l'inverse, comme l'expliquait un avocat du nouveau système, les membres de la nouvelle police métropolitaine étaient « honnêtes et francs, aucunement retards et lâches ». Ils incarnaient, de surcroît, « le caractère de l'homme anglais » (*The New Monthly Magazine* 1829, 428).

La volonté de faire de la police métropolitaine une force préventive retarda considérablement le développement de la police d'investigation. Les premiers *Commissioners* répugnaient à voir leurs hommes agir sans uniforme et il fallut attendre 1842 pour que soit créé au sein de la police métropolitaine un corps d'enquêteurs. Croire que la police métropolitaine a servi de modèle à toutes les autres forces de police en Angleterre serait une erreur; mais il n'en reste pas moins que les termes des *Instructions* cités plus haut qui mettent en avant la prévention, furent souvent repris mot pour mot dans les instructions rédigées à l'intention des forces de police constituées en province quelques années plus tard (EMSLEY 1987, 187).

Les réformateurs de la police fondaient de grands espoirs sur le système de police préventive mis en place à Londres. La prévention étant jugée supérieure à la répression, la police préventive était donc considérée comme l'arme la plus efficace pour lutter contre le crime (*Fraser's Magazine* 1837, 169). Comme le dit le célèbre réformateur de la police, Edwin CHADWICK, en citant à la fois un vieux adage et une phrase du Notre Père : « L'occasion fait le larron » et « Ne nous soumet pas à la tentation » sont, parmi beaucoup d'autres, des arguments qui plaident en faveur de la mise en œuvre d'une police préventive (*Fraser's Magazine* 1868, 18).

Les agents de police effectuaient des rondes régulières à la vitesse réglementaire de 4 kilomètres par heure. Deux tiers d'entre eux patrouillaient la nuit, vérifiant portes et fenêtres sur leur chemin pour s'assurer qu'aucune n'était ouverte ou non verrouillée, ce qu'ils appelaient, dans leur jargon, « serrer la main aux poignées de porte ». Ceux qui oubliaient une porte mal verrouillée ou une fenêtre entrebâillée risquaient une sanction sévère, en particulier si les lieux étaient cambriolés.

Le système a séduit les réformateurs dans d'autres pays, mais pas toujours pour les mêmes raisons. Joachim PIÉTRI, Préfet de police sous Napoléon III, introduisit nombre des méthodes appliquées à Londres

lorsqu'il réorganisa la police de Paris au début des années 1850. L'article 63 du Règlement général sur le service ordinaire de la police de la ville de Paris (1856) précisait ainsi : « Les sergents de ville devront se rappeler sans cesse que leur premier devoir est de chercher à prévenir les crimes, délits et contraventions, et que la police n'est appelée à réprimer que lorsqu'il lui a été impossible de prévenir ».

Pourtant, Piétri et ses successeurs ne mirent pas autant d'énergie à promouvoir la prévention que dans la police anglaise. Par le système des rondes (îlots) ils visaient davantage à surveiller qu'à prévenir. L'article 53 du Règlement précisait ainsi : « Le service ordinaire (de la police municipale) a pour but la surveillance de jour et de nuit dans les diverses divisions ».

Outre-Manche, le mot surveillance, dans un sens aussi large, n'aurait jamais pu être utilisé pour décrire les tâches de la police dans l'Angleterre victorienne. Pendant la troisième République, les rondes étaient plus particulièrement destinées à rassurer le public, inquiet pour sa sécurité après avoir dévoré avidement dans la presse des récits de crime et de violence. Les sergents de ville parisiens (devenus gardiens de la paix sous la troisième République) ne reçurent jamais l'ordre de contrôler les portes et les fenêtres avec la même rigueur que les agents de police de Londres et n'encouraient aucune sanction s'ils ne le faisaient pas.

A Londres, on admit rapidement que les patrouilles de police ne suffiraient pas à elles seules à prévenir le crime. Il était aussi demandé aux commerçants, aux marchands et aux logeurs de faire preuve de vigilance. S'ils ne verrouillaient pas leurs locaux, l'agent de police devrait interrompre sa ronde pour les trouver, éventuellement les réveiller, laissant ainsi sans protection leurs biens et ceux d'autres personnes pendant son absence. En mars 1865, le *Commissioner* de police de la ville de Londres fit publier une annonce dans *The Times*, invitant les commerçants à mieux veiller sur leurs magasins, à remplacer les fermetures extérieures défectueuses et à s'assurer que toutes les ouvertures étaient bien verrouillées la nuit et pendant les week-ends. On ne pouvait exiger de ses policiers, expliquait-il, qu'ils contrôlent toutes les portes et toutes les fenêtres, ou alors ils ne pourraient jamais terminer leurs rondes (*The Times*, 25 mars 1865). Parallèlement, les policiers se virent confier d'autres attributions qui leur permirent de surveiller les éléments de la population considérés comme suspects : ils furent chargés de la surveillance des bureaux de bienfaisance institués par la « Loi sur les nouveaux pauvres » et du contrôle des garnis. A l'initiative de gradés, certaines brigades créèrent des associations de secours pour distribuer des vêtements et des chaussures aux pauvres et d'autres ouvrirent des clubs de jeunes pour empêcher les adolescents de traîner dans les rues et leur donner la possibilité de se livrer à des sports et des passe-temps « sains ». A mesure que les services d'assistance sociale se développaient et s'organisaient, le rôle de la police dans ce domaine devint de plus en plus marginal, même s'il existe toujours aujourd'hui.

Ces nouveaux rôles conduisirent la police à s'intéresser à la prévention « sociale ». Par de nombreux côtés, elle ressemblait ainsi plus à la police européenne qui assumait déjà ces tâches sous l'Ancien Régime. Mais les Anglais ne percevaient pas les choses ainsi. Ils – ou plutôt leurs responsables politiques, leurs juristes et la plupart de ceux qui s'intéressaient aux affaires criminelles et au maintien de l'ordre – persistaient à considérer leur police comme non partisane, et les criminels comme un phénomène existant en marge, voire hors, de la société. L'intrusion dans la vie de « criminels » pouvait donc être interprétée comme de la prévention; cela n'avait rien à voir avec les problèmes de classes sociales ou avec la politique et pouvait donc être confié en toute quiétude à la police, organe indépendant et impartial, et pilier d'une constitution idéale.

Le système anglais de police préventive fut inventé dans une société dont les dirigeants voyaient avec inquiétude se développer une nouvelle classe ouvrière. Or, les membres de cette classe sociale passaient le plus clair de leur temps libre dans la rue. C'est dans une telle société que la prévention par la présence sur le terrain était probablement la plus efficace. On assista, à partir des années 1850, à une stabilisation des statistiques criminelles qui coïncida avec l'obligation faite à toutes les communes de créer un corps de policiers et la mise en place d'un système national d'inspections annuelles afin de contrôler leur efficacité. Il est probable que cette nouvelle police a contribué à faire reculer une certaine délinquance publique, mais on sait combien il est difficile d'évaluer la prévention : si les policiers étaient sanctionnés pour n'avoir pas vu une fenêtre ouverte ou une porte non verrouillée, combien ont été félicités ou promus par leurs supérieurs pour n'avoir constaté aucun délit ou crime dans leur zone de surveillance ?

Deux facteurs importants ont contribué à l'évolution de ce type de police. Tout d'abord, à mesure que l'on avançait dans le XIX^e siècle, les policiers ont été amenés à remplir de plus en plus de tâches les éloignant de la prévention (comme la circulation à laquelle furent affectés des effectifs de plus en plus nombreux). Ensuite, l'évolution des loisirs et de la vie urbaine ôta toute utilité aux patrouilles à pied. Entre les deux guerres notamment, la classe populaire délaissa peu à peu la rue pour se distraire chez elle en écoutant la radio ou des disques, en fréquentant les salles de cinémas, les bals et les stades pour assister aux matchs de football et aux courses de lévriers. Le changement fut plus net encore après la seconde guerre mondiale, lorsque l'automobile devint accessible à toutes les classes sociales. Plusieurs solutions de substitution aux rondes à pied furent étudiées. Dans la plupart d'entre elles, les policiers intervenaient le plus rapidement possible en voiture sur le lieu du délit, au lieu de chercher, d'abord et avant tout, à le prévenir. Le nouveau système fut qualifié, par dérision, de « police de pompier ».

La montée inexorable de la criminalité dans les années soixante-dix et quatre-vingt suscita de sévères critiques à l'égard de ce type de police et

des voix s'élèverent pour demander davantage de *bobbies* dans les rues. Ces critiques ont eu tendance à oublier l'allégresse avec laquelle des services de police sous-équipés avaient adopté les véhicules automobiles dans les années soixante et l'enthousiasme suscité dans la presse et la classe politique par les nouveaux systèmes de maintien de l'ordre. Elles vont également à l'encontre des conclusions de la plupart des études récentes quant à l'efficacité des patrouilles comme moyen de prévention et de détection du crime. Il est très rare que des malfaiteurs soient pris sur le fait par des flotiers faisant leur ronde, et la plupart des affaires sont résolues grâce aux indications fournies par les victimes ou les témoins. Il est néanmoins possible que les patrouilles à pied aient des effets positifs dans le sens où elle contribuent à rassurer le public et donnent aux policiers sur le terrain une image plus favorable de la population et du rôle de la police dans la communauté (REINER 1985, 117-19).

L'émergence de la prévention « situationnelle » en Grande-Bretagne

Les études sur l'efficacité de la police ont fait comprendre aux pouvoirs publics que la prévention n'était pas un domaine qui pouvait être laissé exclusivement entre les mains de la seule police. En 1984, une circulaire inter-ministérielle intitulée « Prévention du crime » fut publiée conjointement par les ministères de l'Intérieur, de l'Education et des Sciences, de l'Environnement, celui de la Santé et de la Sécurité sociale et le *Welsh Office*. Elle incitait la police et divers organismes locaux à collaborer pour la prévention de la criminalité. D'autres initiatives ont suivi, parmi lesquelles l'« Initiative des cinq villes » et le « Programme pour des villes plus sûres ». Ces idées étaient souvent inspirées par la police, tout particulièrement le programme *Neighbourhood Watch*, appliqué pour la première fois dans le Cheshire en 1982 et étendu ensuite à tout le pays dans les années quatre-vingt (BOTTOMS 1990).

Le programme *Neighbourhood Watch* est un retour à des comportements traditionnels et informels au sein des quartiers. Il officialise également une relation déjà ancienne entre la police et la population. Depuis toujours, dans les villages, on se méfie des étrangers. Avec ce programme, la police veut restaurer la vigilance et la méfiance. Des élus locaux ou des volontaires bénévoles reçoivent des renseignements de la population et les transmettent aux services de prévention de la police locale. Ceci est un prolongement institutionisé de l'habitude qu'avaient autrefois les agents de police de bavarder avec les livreurs du quartier (en particulier le livreur de lait), les petits commerçants et toutes les personnes susceptibles de leur signaler la présence d'étrangers ou des faits inhabituels. D'un certain point de vue, ce programme pourrait être considéré comme la preuve de l'échec du système de police préventive

créé en même temps que la police métropolitaine et mis en place, avec force publicité quant à son efficacité, pendant plus d'un siècle. La police admet implicitement qu'après avoir clamé haut et fort, pendant des années, qu'elle était seule compétente en matière de prévention et d'investigation, qu'elle est incapable de résoudre seule le problème de la criminalité. Le risque est que les gens, voyant qu'ils doivent assurer leur propre protection, décident aussi d'utiliser d'autres moyens. La fin des années quatre-vingt et le début des années quatre-vingt dix ont vu se développer une forme de surveillance violente qui semble surtout liée à l'incapacité des tribunaux – plutôt qu'à celle de la police – à mettre hors d'état de nuire ceux que le particulier et la communauté perçoivent comme des « criminels ».

Les programmes *Neighbourhood Watch* peuvent aussi être considérés, implicitement, comme une façon de renouer des liens avec les populations locales. En Angleterre, la centralisation de la police s'est faite très progressivement. Lorsque la création d'une police locale fut imposée aux communes dans les années 1850, il existait trois sortes de polices avec trois hiérarchies différentes. La police métropolitaine de Londres était entièrement coupée des populations locales dont elle avait la charge. Son directeur dépendait directement du ministre de l'Intérieur. Les représentants élus des paroisses, puis à partir de 1888, des communes de Londres, n'avaient aucune influence sur les activités de police. Dans les comtés, le chef de la police rendait compte à un comité de magistrats puis, après 1888, à une commission mixte permanente composée de magistrats et de conseillers élus; son autonomie pouvait être limitée par ces comités. Dans les communes, à partir de 1835, les chefs de la police étaient responsables devant des comités de surveillance nommés par le conseil municipal. Un chef de police communale pouvait être étroitement encadré par son comité de surveillance et recevoir de lui des instructions très précises sur la manière de mener son action. La préférence marquée des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur pour traiter avec des experts, en l'occurrence des officiers supérieurs, plutôt qu'avec les amateurs des commissions mixtes permanentes ou des comités de surveillance, fit que ceux-ci furent de plus en plus souvent cour-circuités à partir de la fin du XIX^e siècle. Deux guerres mondiales, l'inquiétude suscitée par une série de grèves générales et la subversion intérieure accélèrent encore la centralisation. Une décision de justice de 1930 (affaire FISHER c/Oldham Corporation) apporta une base juridique au principe actuel d'indépendance de la police par rapport au pouvoir politique (LUSTGARTEN 1986). La loi de 1964 sur la police consolida ce principe, conduisit à des regroupements des forces de police et vida de toute substance les comités de surveillance. L'augmentation du taux de criminalité et les troubles que connurent certaines villes dans les années quatre-vingt, s'ajoutant à une campagne de critique de la police d'une ampleur sans doute jamais atteinte depuis les années 1830, aboutirent à une série de mesures destinées à renouer le contact avec la population.

Un autre aspect important des nouveaux schémas d'action est que leur promotion est assurée par la police. Même si la confiance de la population dans la police anglaise a été quelque peu ébranlée ces dernières années, l'image traditionnelle, née au XIX^e siècle, d'une force impartiale ayant pour mission de prévenir le crime reste très forte. Divers projets de prévention « sociale » ont été développés en Grande Bretagne ces dernières années et, depuis le rapport SCARMAN de 1981 sur les émeutes de Brixton, les hauts responsables de la police voient le maintien de l'ordre comme une entreprise requérant le concours de multiples organismes (HOPE et SHAW 1988; REINER 1991, chapitre 6).

Pourtant, aux yeux du gouvernement central, la police continue d'apparaître comme l'élément clé de la prévention des crimes, délits et désordres. A l'inverse de ce qui s'est passé dans la plupart des pays européens, la police britannique n'a jamais été au centre du débat politique. Le *bobby* dévoué et impartial est peut-être un mythe, mais c'est un mythe solidement enraciné. Les hommes politiques britanniques ont rarement critiqué la police en tant qu'institution (EMSLEY 1992). Durant les années quatre-vingt, sous le gouvernement THATCHER, la police a même été la plus favorisée de toutes les administrations, tandis que le crime et le désordre étaient dépeints sans équivoque par le gouvernement comme les actions d'individus « malfaisants », subversifs ou irresponsables plutôt que comme la conséquence possible des problèmes sociaux. Quelle que puisse être la conception du maintien de l'ordre que pouvaient avoir les hauts responsables de la police et malgré les exemples de prévention « sociale » en Europe, il était inconcevable pour le gouvernement THATCHER de faire de la police un organe, parmi d'autres, de prévention.

Conclusion

Contrairement à la Grande-Bretagne (et cela constitue une hypothèse qui méritera d'être étudiée ultérieurement), dans les pays d'Europe en général et en France en particulier, la police n'a jamais été très estimée, les liens entre elle et la population n'ont jamais été très étroits. C'est pourquoi, dans ces pays, toute tentative visant à instaurer un système de prévention fondé sur une tradition de collaboration entre la police et la population serait plus difficile car elle devrait partir pratiquement de zéro. De plus, en Europe et tout particulièrement en France, la police n'a jamais été considérée comme une force indépendante et impartiale, à l'écart du débat politique; la prévention n'a jamais été conçue comme l'une des missions fondamentales du policier. On a vu plus haut qu'une fonction sociale – surveillance des nourrices, des vagabonds, etc. – était liée au mot « police » sous l'Ancien Régime, tout comme durant le XIX^e siècle. Si la fonction d'aide sociale de la police a été peu à peu confiée à des services spécialisés, indépendants de la structure bureaucratique de la police, il reste peut-être, au niveau du gouvernement et de l'administration, la conscience d'une communauté d'origine et d'objec-

tifs entre les différents acteurs susceptibles de jouer un rôle de prévention. Il était donc logique que la prévention soit perçue en France comme une mission à confier à un ensemble d'organismes ayant une filiation commune dans le sens large et premier du mot « police », et non comme quelque chose qui doit être strictement réservée à la seule administration policière.

Références bibliographiques

- BUTTOMS (A.E.), « Crime Prevention Facing the 1990s », *Policing and Society*, (1), 1990, 3-22.
- CHARRON (J.), *Des officiers de paix et de la police correctionnelle*, Paris, 1792.
- EMSLEY (C.), *Crime and Society in England 1750-1900*, Londres, Longman, 1987.
- EMSLEY (C.), *The English Police : A Political and Social History*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- EMSLEY (C.), « The English Bobby : An Indulgent Tradition », in R. Porter (ed.), *Myths of the English*, Cambridge, Polity Press, 1992.
- GUICHARD, *Manuel de la gendarmerie nationale*, Paris, 1791.
- HOPK (T.), SHAW (M.) (eds.), *Communities and Crime Reduction*, Londres, HMSO, 1988.
- LEPINÉ (L.), *Mes souvenirs*, Paris, Payot, 1929.
- LUSTGARTEN (L.), *The Governance of Police*, Londres, Sweet and Maxwell, 1986.
- PALAY (R.), « An imperfect, inadequate and wretched system ? Policing London before Phœn. », *Criminal Justice History*, (10), 1989, 95-130.
- REINER (R.), *The Politics of the Police*, Brighton, Harvester Wheatsheaf, 1985.
- REINER (R.), *Chief Constables : Bobbies, Bosses or Bureaucrats*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- ROBERT (P.), « Les chercheurs face aux politiques de prévention », in P. Robert (ed.), *Les politiques de prévention de la délinquance : A l'aune de la recherche*, Paris, L'Harmattan, 1991.
- SILVER (A.), « The Demands for Order in Civil Society : A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police and Riot, in D.J. BORDUA (ed.), *The Police : Six Sociological Essays*, New York, Wiley, 1967.
- WILLIAMS (A.), *The Police of Paris, 1718-1789*, Baton Rouge, Louisiane, University Press, 1979.

La prévention des fautes professionnelles : une nouvelle approche du contrôle interne de la police

Roger Le Doussal

Inspecteur général honoraire de la police nationale
Conseiller pour la sécurité au cabinet du directeur général
de l'Assistance publique – Hôpitaux de Paris

La perception de la faute policière se focalise souvent sur la recherche de responsabilités individuelles.

Si les individus fautifs doivent être sanctionnés, il est également indispensable de mettre en œuvre, en amont, une politique de prévention des dysfonctionnements du système policier.

En 1988, l'Inspection générale de la police nationale (IGPN), alors que j'en étais le directeur⁽¹⁾, a consacré à la prévention des fautes professionnelles une étude qui a suscité un certain intérêt mais qui n'avait aucune ambition conceptuelle. Elle était au contraire délibérément pragmatique puisque son but était d'asseoir sur l'analyse des réalités du contrôle interne des propositions de nature à éviter des « bavures » – si possible les plus fréquentes et les plus graves – en essayant de prévenir les fautes professionnelles repérées comme étant, de façon répétitive, à l'origine de ces « bavures ».

Je vous dirai quelques mots de cette étude et de son cheminement à travers des problématiques dont j'imagine qu'elles ne sont pas spécifiques à la police française, par exemple : la faute et l'erreur, la faute alléguée et la faute établie, la faute pénale et la faute disciplinaire, la faute hors service et la faute en service, la faute personnelle et la faute induite par le service, l'enquête judiciaire et l'enquête administrative, les droits du plaignant et ceux du policier, la publicité et le secret, l'efficacité et l'arbitraire, etc.

(1) Roger LE DOUSSAL a été directeur de l'IGPN de 1988 à 1989 (NDLR)

Cette étude préconisait une prévention, au niveau du policier, de son action et, à l'époque, j'espérais qu'elle aurait pu être suivie par une autre étude qui aurait examiné l'opportunité d'une prévention, au niveau de la police, de son fonctionnement, tant de celui des forces de police (qui exécutent) que des autorités de police (qui décident et qui dirigent).

C'est au fil des cinq années que j'ai passées dans le contrôle interne que cette démarche de prévention globale, menée à tous les niveaux – même aux échelons supérieurs, là où la police perd son nom –, que cette démarche s'est progressivement imposée à moi, non seulement comme une voie de raison mais comme une exigence de conscience. Lorsqu'on est dans un service où les « bavures » sont des visages que l'on voit et où elles sorgent des destins que l'on suit – destins de victimes, destins de policiers aussi –, peut-on se satisfaire de l'acceptation fataliste d'événements présentés comme inévitables ? Peut-on se satisfaire de la gestion routinière de dossiers considérés comme une simple suite de défaillances individuelles ? Peut-on se satisfaire d'assurer la « police des policiers » sans souhaiter témoigner plus utilement sur la police elle-même ? En effet, derrière les acteurs – sur lesquels la lumière se focalise et qui doivent, bien sûr, assumer leurs rôles – les enquêtes de l'IGPN n'offrent-elles pas souvent l'occasion d'aperçus sur le fonctionnement du grand théâtre policier, avec son côté cour et son côté jardin – et avec ses coulisses où s'activent forcément un auteur, un metteur en scène, un régisseur, voire un souffleur caché dans son trou ? Fait-on, pour aider au bon fonctionnement de tout cet ensemble assez de contrôle interne préventif ?

Trois ans après avoir quitté la police nationale, ce sont des questions que je me pose avec toujours autant de force.

L'étude de 1988 : constats et propositions

L'étude entreprise par l'IGPN en 1988 a analysé 12 000 dossiers – soit deux mois de travail pour trente personnes – et a abouti à quatre constats principaux.

Premier constat : 3 % des policiers sont sanctionnés chaque année. Il ne serait ni efficace, ni justifié d'augmenter la répression des fautes. Un programme de prévention est un complément nécessaire. On peut le rechercher à partir d'observations techniques, sans s'arrêter aux a priori idéologiques qui, en France, obscurcissent souvent le problème, déjà très passionnel, dit « des bavures policières ».

Second constat : ce néologisme journalistique assiège les esprits mais il ne peut être la base d'aucune étude sérieuse. Contrairement à ce que dit le dictionnaire, la « bavure » n'est pas toujours un abus « contraire au droit ou à l'éthique ». Le mot désigne souvent aussi le simple contraire d'un travail parfait, d'un travail « sans bavure ». Il amalgame donc le

fonctionnement de la police et le comportement d'un policier (qu'il soit mouton noir ou simple malchanceux); il amalgame la faute et l'erreur, le délit et l'accident, le trop et le trop peu, etc. En réalité, ceux qui – bien avant les enquêteurs et les juges – décident de l'existence et de l'importance d'une « bavure » sont les médias et les politiciens. Connait-on les causes des bavures mieux que leur nature ? Non. C'est un domaine dont les données sont encore insuffisamment explorées.

Troisième constat : l'expérience conduit néanmoins à classer ces causes en deux catégories. D'une part, les dysfonctionnements de la police, dans son organisation, son orientation, son commandement, son équipement, ses méthodologies, etc. Et d'autre part, les causes liées à l'insuffisante fiabilité humaine, à laquelle le policier n'échappe pas, et qui se traduit par l'erreur, involontaire, plus ou moins grave, ou par la faute, plus ou moins lourde. Bien que la première catégorie – celle des causes « structurelles », collectives – ait souvent un rôle important, c'est presque toujours à la seconde catégorie et à elle seule – celle des causes « conjoncturelles », individuelles – que renvoient la plupart des allégations de « bavure », d'où le sentiment d'injustice fréquemment ressenti par les policiers. Aussi, pour être crédible et accepté, un programme de prévention des « bavures » doit-il afficher deux volets : une prévention des dysfonctionnements et une prévention des erreurs et des fautes. Comme c'est souvent un fil tenu qui sépare l'erreur de la faute, il serait vain de vouloir séparer leur prévention.

Quatrième constat : le public a de la faute policière une image très différente de ce qu'elle est réellement. Il existe un écart statistique important entre les plaintes du public et les faits sanctionnés : le multiplicateur est de 8,5 pour les violences, 2,2 pour les vols et de – 1,6 pour les faits d'alcoolisme, objet de l'indulgence de nos concitoyens. Ce sont les violences physiques qui émeuvent le plus l'opinion et c'est à travers ce prisme qu'elle voit le problème des « fautes professionnelles » des policiers. Et, de ce que près de 9 sur 10 des allégations de violences sont finalement jugées infondées, le public conclut soit à une inefficacité du contrôle interne – caricaturé comme un auto-contrôle -, soit à une collusion du politique, du judiciaire et de l'administratif pour assurer aux policiers violents une systématique impunité. Sans entrer dans ce débat qui, exemples à l'appui, a déjà nourri des heures de controverses, on peut dire que si l'usage de la force est un important facteur de risque et une fréquente source d'erreurs (erreurs d'appréciation, erreurs de comportement), son usage excessif ou illégitime – donc fautif – est trop fréquent, mais (heureusement !) moins fréquent que le public ne le pense. Encore faudrait-il que ce public en soit convaincu ! Le différentiel de perception s'explique par de nombreux facteurs. Le principal paraît être le retentissement des cas d'usage malheureux de l'armement : leurs conséquences sont inquiétantes, graves, voire fatales – et d'autant plus graves que l'armement individuel est devenu puissant. Le problème

serait, selon moi, moins aigu si des limitations étaient recherchées au droit, qu'a tout policier français, de toujours porter son arme hors service.

Sur la base de ces quatre constats, vingt propositions ont été émises autour de trois idées force.

Première idée-force : la plupart des fautes ne sont pas en relation directe avec les insuffisances de formation juridique ou technique. Elles sont liées à de mauvais comportements psychologiques ou moraux, à des comportements individuels et non à des comportements de groupe, même si le groupe ne les dénonce pas volontiers. Pour y pallier, deux remèdes peuvent être proposés :

- mener une politique disciplinaire, aussi ferme mais plus homogène, moins mécaniste, plus précoce et surtout mieux expliquée;
- valoriser dans la formation – spécialement dans la formation continue – l'enseignement d'une déontologie pratique, non sacralisante, non paralysante et, à mon avis, sans connotation disciplinaire. Cet enseignement est à orienter vers ce que l'étude pointe comme des cibles prioritaires, à savoir les catégories de fonctionnaires les plus exposés et les situations de faute les plus fréquentes ou les plus graves – ces situations étant recensées à partir des dossiers d'enquêtes menées sur des fautes alléguées mais finalement non retenues.

La seconde idée-force est que notre système d'enquête – juridiquement très corseté – est orienté vers la recherche des responsabilités individuelles. On y priviliege donc la recherche de la preuve contre l'auteur direct, sans grand souci de l'amont. Et la forme judiciaire – que le code impose à 60 % des enquêtes – renforce cet aspect « recherche d'un responsable », aspect parfois mal vécu par les policiers d'autant que, si la voie de l'enquête judiciaire a de grandes vertus, elle ne les a pas toutes – notamment pas la rapidité ni la discréetion. Il s'ensuit, pour la police, une tendance à n'avoir du problème des « bavures » qu'une vision morcelée, essentiellement juridique et souvent tardive. C'est pour tenter d'y remédier qu'en 1986 j'ai fait créer à l'Inspection générale des services (IGS), un poste de « coordinateur des affaires judiciaires » avec pour mission de doubler toutes les enquêtes en responsabilité par des enquêtes d'analyse des causes et d'en déduire des propositions correctives ou préventives.

La troisième idée-force de l'étude est que la police est une activité à risques, tant pour le public que pour le policier. Il convient donc d'y systématiser la pratique du « retour d'expérience », qui est actuellement menée par les services après les incidents qu'ils jugent significatifs. L'étude proposait de rationaliser cette pratique pour en contrôler l'exécution, en coordonner les résultats, en tirer des décisions et assurer leur suivi, l'objectif étant de parvenir à aider la hiérarchie – qui a cette

charge – à aboutir à une meilleure prévention des incidents, que les policiers en soient d'ailleurs les auteurs ou les victimes.

Ceci nous amène à un autre type de prévention des dysfonctionnements : leur prévention, non plus après incident, mais d'initiative.

Des acteurs au système

Nous quittons là l'étude (qui a été faite) sur la prévention des fautes du policier pour aborder celle de l'étude (qui aurait pu être faite) sur la prévention des fautes de la police. Ce terme n'est pas d'usage courant : on lui préfère celui de dysfonctionnement qui est plus pudique. Mais si la plupart des dysfonctionnements peuvent effectivement s'analyser comme des défauts involontaires, dus à des erreurs, certains ne sont-ils pas des déviations volontaires, dues à des fautes, au moins déontologiques ?

De même que la branche « enquêtes » de l'IGPN pourrait ajouter un volet préventif à son action disciplinaire, de même sa branche « inspections » ne pourrait-elle pas contribuer à mieux prévenir – d'initiative – un certain nombre de « bavures » liées à des dysfonctionnements trop longtemps inaperçus ou trop longtemps admis ? Il n'est pas utopique de le croire.

Certes, pour prendre d'initiative ces mesures de prévention – dont il est impératif qu'elles restent compatibles avec les objectifs et avec l'efficacité -, la police nationale fait confiance à sa hiérarchie et aux autorités de police qui la dirigent. Les exemples abondent qui prouvent qu'elle a raison.

Cette voie hiérarchique est traditionnelle, dans la police comme dans n'importe quelle administration. C'est aussi une voie nécessaire et – pour de multiples raisons – elle est, dans la police, plus nécessaire qu'ailleurs. On ne saurait trop souligner les risques de « bavures » qui sont pris par des chefs de police ou par des autorités de police – voire par des autorités politiques lorsqu'elles créent des structures d'exception ou qu'elles utilisent directement des fonctionnaires en les soustrayant soit à leur contrôle hiérarchique normal, soit à certains principes de fonctionnement qui, pour n'être pas codifiés, n'en ont pas moins fait leurs preuves, par exemple : la séparation du recueil du renseignement et de l'action répressive; le principe du recouplement des informations et du double contrôle des informateurs; les limites déontologiques des techniques du renseignement fermé; la non sous-traitance des tâches policières et judiciaires à des organismes parallèles ou privés, etc.

Il reste que, même pratiqué avec discernement et courage, le contrôle hiérarchique est une tâche difficile car un chef ne saurait toujours être au courant de tout. Mais, le contrôle interne peut l'aider à être mieux

informé et plus efficace. C'est avec cette mission d'appui du contrôle hiérarchique que l'IGS/PP a été créée en 1854 et l'IGPN en 1884.

Cette longue tradition du contrôle interne ne doit pas masquer qu'on n'attend plus aujourd'hui de l'IGPN que ce qu'on en attendait il y a encore 30 ans.

La priorité était alors à l'intérêt de l'État. Les gouvernants, marqués par une histoire nationale agitée, voulaient une police loyale, sûre et disciplinée. La responsabilité était hiérarchique, l'esprit de corps valorisé, le syndicalisme bridé. Les incidents de police, qui n'étaient pas encore des « bavures », étaient traités selon un légalisme sourcilleux mais analysés comme des faits divers inévitables surtout s'ils étaient liés à l'ordre public. La police était défendue contre les diffamations et la principale faute d'un policier était « l'atteinte à la réputation du corps ». L'IGS – qui n'a pu être fusionnée avec l'IGPN qu'en 1986, soit 20 ans après la création de la police nationale – a incarné, non sans panache, cette conception prioritairement instrumentale du contrôle interne.

Depuis ce temps, la police a cessé de se sentir monolithique. Les « bavures » sont devenues un thème politique, les responsabilités se sont individualisées, le juridisme s'est accru. Les évolutions politiques et l'influence du syndicalisme policier ont amené les gouvernants à compléter le rôle régulier de la police qui, évidemment, subsiste. Ils lui ont ajouté un rôle de service du public – avec des usagers, un coût et une efficacité qu'on peut auditer – et un rôle de protection des Droits de l'Homme. Les mesures de défense de l'administré se sont étendues à la police, dont le public attend maintenant, sans toujours y croire, qu'elle place les droits du citoyen au même niveau que l'intérêt de l'État.

Tout en conservant son rôle d'appui au bon fonctionnement de la police – et donc au pouvoir hiérarchique –, l'IGPN est à présent jugée par l'opinion en fonction de ses résultats pour la protection du public contre les abus policiers. Il s'agit d'un rôle à la Janus, qui doit vaincre une double méfiance, celle des policiers (« on nous saque ») et celle du public (« on couvre »).

L'IGPN a-t-elle été mise en mesure de s'adapter à cette évolution ? Selon moi, oui et non.

Oui, pour ce qui est de son organisation (ce fut la réforme de 1986) et de ses méthodes (c'est la transformation de ses inspections en audits).

Non, pour ce qui est de ses possibilités d'investigation et de son positionnement dans l'institution. Sur ces deux points, des faiblesses subsistent qui étaient déjà relevées par un directeur de l'IGPN... en 1967 ! Les principales sont que l'IGPN n'est pas toujours saisie d'enquêtes importantes, qu'elle n'audite pas toute la police nationale et que les directions peuvent décider d'ignorer ses recommandations.

C'est une tradition de l'administration française que les services d'inspection interne n'opèrent pas ou guère – et encore moins d'office – sur

les ministères et leurs directions centrales. Ce principe devrait être assoupli en ce qui concerne la police nationale, pour trois raisons :

- ses directions sont des directions actives qui génèrent volontiers des groupes opérationnels à vocation nationale;
- ces groupes ne sont alors contrôlés que par ceux qui les utilisent. Ils développent des micro-cultures professionnelles quasi-autonomes, voire des pratiques discutables qui durent parfois plus longtemps que le besoin qui les a fait naître;
- du fait du passé et du poids de la Préfecture de police, ses directions sont considérées comme des directions centrales.

Il faudrait donc étendre les possibilités de saisine du contrôle interne à tous les services – si prestigieux ou confidentiels soient-ils – et à tous les niveaux – si élevés soient-ils. A mon sens, on ne peut envisager un programme de prévention des « bavures » si on laisse les directions, les services centraux, les états-majors, les services de pointe hors du champ des auditeurs de l'IGPN.

Je pense aussi qu'une meilleure contribution de l'IGPN à la prévention des dysfonctionnements demanderait qu'on rénove son recrutement et son statut et qu'on lui donne les moyens de franchir un nouveau seuil minimum d'indépendance, de motivation, de compétences et – grâce au suivi de ses audits – de crédibilité.

Nous touchons là au point le plus important car, pour mieux prévenir les « bavures », il ne suffirait pas de mettre le contrôle interne en état de faire et en position de dire. Il faudrait aussi que l'institution soit mise en état d'entendre et en situation de vouloir (ou de devoir) corriger, ce qui pose évidemment un problème plus politique que policier. Ce problème pourrait cependant évoluer favorablement car ces vingt dernières années ont montré que les « bavures » concernent tous les services de la police nationale (et même toutes les forces de police y compris la gendarmerie) et qu'elles concernent aussi toutes les autorités de police, sous tous les gouvernements. Ces années ont fait comprendre également que la question concerne toutes les polices dans tous les pays démocratiques et que ces polices qui se soucient de la confiance du public – et sont prêtes à la payer de certaines contraintes – sont mieux admises, plus durables et finalement plus efficaces que d'autres qui, bien qu'ayant eu tous les pouvoirs, ont implosé sous nos yeux.

En conclusion, je dirai que cette démarche de prévention globale, conduite par les autorités hiérarchiques mais guidées par le contrôle interne, n'est pas une approche nouvelle du contrôle de la police – même si le constat de ses lacunes peut la faire apparaître comme telle.

Je lui vois par contre plusieurs atouts. C'est une démarche vraie qui vise à améliorer durablement le fonctionnement de la police – et pas seulement son image de marque.

C'est une démarche positive qui peut être soutenue par les policiers et par le public à partir du raisonnement suivant : « pour limiter les »bavures« , dénoncer ou accuser, ce peut être utile; sanctionner, ce peut être nécessaire; indemniser ou réparer, c'est indispensable; éviter, c'est mieux, pour tout le monde ».

Autre atout : c'est une démarche adaptée à la police nationale, dont les 120 000 fonctionnaires vivent au rythme des mêmes impulsions centrales et qui, lors des enquêtes, se réfèrent souvent, même sur des points de détail de leur action, à des instructions de leurs directions centrales.

C'est aussi une démarche qui n'est incompatible avec aucun des nombreux contrôles qui existent déjà sur la police – qu'il s'agisse des contrôles organisés (contrôles parlementaire et politique; contrôles juridictionnels; contrôle des autorités administratives indépendantes; contrôle hiérarchique) ou qu'il s'agisse du contrôle non formalisé de l'opinion publique et de ses relais (presse, syndicats, associations, etc.). C'est enfin une démarche qui n'est incompatible avec aucun des nouveaux types de contrôle envisageables, qu'ils soient national ou de proximité, qu'ils soient externe direct, externe indirect ou mixte et qu'il s'agisse d'un contrôle des plaintes, d'un contrôle des activités ou même d'un contrôle du contrôle interne.

Il est trop tôt pour savoir dans lequel esprit fonctionnera le type nouveau de contrôle dont la police nationale va être doté. Mais il est déjà satisfaisant d'avoir lu que la prévention des dysfonctionnements figure parmi ses objectifs.

Le contrôle externe de la police en Irlande du Nord : origines, fonctionnement, effets

James Grew

Président de l'Independent Commission for Police Complaints (Irlande du Nord)

Cet article retrace l'évolution du contrôle externe de la police, en Irlande du Nord, jusqu'à la mise en place de l'Independent Commission for Police Complaints en 1988.

Celle-ci doit maintenir un équilibre délicat entre la protection des droits du citoyen et l'efficacité de la police. Elle s'efforce ainsi, dans un contexte difficile, de contribuer à des relations harmonieuses entre la population et ses policiers.

La réalité de l'action policière en Irlande du Nord place la *Royal Ulster Constabulary* (RUC) face à une communauté profondément divisée. On sait que de tous les pays d'Europe occidentale, c'est en Irlande du Nord que la fonction de policier est la plus ingrate et la plus dangereuse. En fait, la RUC est simultanément la cible des deux camps opposés, religieux et politiques.

Même dans une société où le terrorisme n'existe pas, il est fréquent que les gens portent plainte lorsqu'ils sont en contact avec la police. Il est certain que les problèmes que pose la sûreté publique en Irlande du Nord ont exercé une influence importante sur les méthodes employées et sur la façon dont la population les perçoit. La *Royal Ulster Constabulary* se trouve alors inévitablement dans des situations d'affrontements toujours susceptibles de provoquer des contentieux. En d'autres termes, les policiers sont conduits à des modes de contrôle qui ne sont pas utilisés dans une société ordinaire. Je parle ici de situations difficiles telles que les opérations exécutées pour assurer la sûreté publique : les perquisitions à grande échelle, le contrôle des véhicules, la mise en place des barrages, les interrogatoires dans les centres de détention et la surveillance des rassemblements. Ce sont des mesures nécessaires et le public les accepte bien dans l'ensemble, même si elles affectent certaines

régions plus que d'autres. Il se peut que les agents de police se laissent parfois emporter par un excès de zèle, qu'ils dépassent le cadre de leurs compétences ou qu'ils n'aient pas un comportement professionnel. Ils doivent alors rendre compte de leurs actes lorsqu'ils sont dans leur tort. Au sein de la *Independent Commission for Police Complaints for Northern Ireland*, (Commission indépendante chargée des plaintes contre la police en Irlande du Nord), il est important que la procédure d'examen des plaintes soit menée avec tact et équité tout en tenant compte des contraintes auxquelles la police est soumise. Dans toute société qui veut fonctionner de façon efficace, la police doit inspirer la confiance de la population et, pour cela, elle doit rendre compte de ses actes. La *Independent Commission for Police Complaints* joue un rôle extrêmement important dans le domaine complexe de la responsabilité de la police.

Evolution du contrôle externe en Irlande du Nord

Il est nécessaire à ce stade d'expliquer brièvement le contexte historique du système de contrôle de la police en Irlande du Nord. Il est important de montrer comment il a été mis en place et comment il a concilié des éléments tant externes qu'internes pour aboutir à un mécanisme dans lequel la police et l'opinion pouvaient avoir confiance et de nature à renforcer la légitimité de la RUC.

L'Irlande du Nord, située au Nord-Est de l'île, n'est qu'à 19 kilomètres de l'Ecosse et partage une frontière de 834 kilomètres au Sud et à l'Ouest avec la République d'Irlande. La République d'Irlande est un État indépendant dont la population est à majorité catholique, tandis que l'Irlande du Nord qui a conservé son attachement traditionnel à la Grande-Bretagne, a une population à majorité protestante et fait partie du Royaume-Uni.

C'est en 1922, à la suite du partage de l'Irlande, que fut créée la *Royal Ulster Constabulary* en Irlande du Nord. Il avait été prévu que la RUC compterait 3 000 hommes, dont un tiers recruté parmi les catholiques. Malheureusement le recrutement n'a jamais atteint cette proportion. En 1969, le *Report of the Advisory Committee* sur la police d'Irlande du Nord, rédigé sous la présidence de Lord HUNT, a révélé que les effectifs catholiques ne dépassaient pas 11 %.

Le rapport HUNT évoquait le rôle important que pourrait tenir la RUC, « non seulement en ce qui concerne le respect de la loi mais aussi en créant un nouveau climat qui favoriserait le respect de la loi, une relation nouvelle d'amitié entre les policiers et la population et un sens du devoir entre les hommes de bonne volonté, capables de coopérer avec la police pour accomplir leurs devoirs civiques dans la Province, en dehors de toute considération politique ». Lorsque la Commission HUNT étudia la question de la responsabilité policière, elle jugea la loi en vigueur trop vague. Aux termes de cette loi, la responsabilité du maintien de l'ordre

incombait au ministre de l'Intérieur. Ainsi, le *Chief Constable* n'avait de comptes à rendre à personne en ce qui concernait ses activités opérationnelles. La Commission HUNT proposa de créer par la loi un organisme représentatif de la communauté auquel le *Chief Officer* serait tenu de rendre des comptes. Cet organisme exprimerait les désirs et les craintes de toute la communauté. Le résultat fut la formation de la *Police Authority* créée par le *Police Act* en 1970. Organisme indépendant, elle avait pour devoir, conformément à ses statuts, d'assurer un service de police efficace et juste. Tandis que le *Chief Constable* avait la responsabilité d'enquêter sur les plaintes, la *Police Authority* était chargée de s'informer sur la manière dont étaient traitées les plaintes du public à l'encontre des forces de la police et d'exiger du *Chief Constable* que celui-ci soumette le conflit à l'arbitrage d'un tribunal lorsque le problème touchait ou semblait toucher l'intérêt public.

L'état de la sécurité publique empirant au début des années soixante-dix, la RUC se vit forcée de reprendre un rôle para-militaire et le recrutement des catholiques déclina. Bien que les extrémistes aient eu tout intérêt à discréditer la police, il était clair que la RUC ne jouissait pas de la pleine confiance de la collectivité. La stratégie du gouvernement, qui consistait à donner « prééminence à la police », s'est heurtée à la difficulté d'établir un rapport de confiance minimale permettant à la RUC de se faire accepter dans toute la Province.

En décembre 1975, Merlyn REES, le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, reçut le rapport sur « Le traitement des plaintes contre la police », préparé par un groupe de travail présidé par Sir Harold BLACK, ancien Secrétaire du cabinet d'Irlande du Nord. Le groupe de travail estimait que le projet d'établir un *Police Complaints Board* indépendant en Angleterre et au Pays de Galles, (projet annoncé par le ministre de l'Intérieur en juillet 1975) était un modèle à suivre pour l'Irlande du Nord. Le groupe de travail se demanda si des variantes locales étaient nécessaires mais ne fit aucune proposition concrète et le *Police Order* de 1977, qui institua le *Police Complaints Board* pour l'Irlande du Nord, suivit pour l'essentiel les pratiques en vigueur en Angleterre et au Pays de Galles.

Ce *Board* constituait un organisme externe pour traiter les plaintes. Son rôle majeur était d'examiner les rapports d'enquêtes, de décider si un agent de police devait ou non passer en conseil de discipline et s'il devait y avoir poursuite disciplinaire. En dernier recours, le Bureau avait le pouvoir d'exiger que l'agent de police soit inculpé et, dans certains cas, il pouvait participer aux procédures disciplinaires pour entendre les accusations.

A la suite du rapport de Lord SCARMAN sur les émeutes de Brixton (1981), le *Police Order* (Irlande du Nord), introduisit en 1988 les mêmes réformes qu'en Angleterre et au Pays de Galles. Il supprima le *Police*

Complaints Board et le remplaça par la *Independent Commission for Police Complaints* qui existe actuellement. Le *Police Order* introduisit des changements extrêmement importants : pour la première fois, des civils pouvaient superviser les enquêtes portant sur les plaintes les plus graves. Ce que le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord, Nicolas SCOTT, souligna en présentant son projet à la Chambre des communes : « La conduite des enquêtes doit être soumise au contrôle et à la direction d'un organisme public, disposant de pouvoirs de surveillance réels et étendus, indépendant de la police et du gouvernement ». Ainsi, le *Police Order*, en créant la Commission, entérinait-il le concept d'un droit de regard civil.

La Commission comprend actuellement un directeur, moi-même, deux sous-directeurs et cinq autres membres (quatre à temps partiel et un à plein temps). Quiconque a exercé le métier d'agent de police n'a pas le droit d'en être membre. Trois des membres de la Commission sont des femmes, cinq des membres ont une formation juridique. Pour le moment, l'effectif administratif est de 17 personnes.

Les pouvoirs de la *Independent Commission for Police Complaints*

La tâche la plus importante de la Commission est d'évaluer les allégations de fautes professionnelles graves. Le qualificatif « grave » est défini par le *Police Order* comme désignant un comportement susceptible d'avoir entraîné la mort ou provoqué de graves blessures à une personne. De tels cas doivent être signalés à la Commission. « Blessure grave » signifie : « une fracture, un organe interne touché, une lésion ou une entaille profonde ». Cependant, il arrive que dans de nombreux cas l'accusation portant sur une blessure ne soit pas clairement définie. Il se peut que le plaignant prétende, par exemple, qu'il a été « gravement molesté » ou bien il se peut que son avocat affirme : « Mon client a été grièvement blessé ». Dans de tels cas, le rôle de la Commission se borne à déterminer si les circonstances correspondent aux critères statutaires exigeant la recherche de renseignements médicaux supplémentaires sur les coups et blessures. Ces renseignements peuvent être fournis par différentes sources médicales : médecins de centres de détention, responsables médicaux des postes de police, médecins hospitaliers ou généralistes. La Commission estime essentiel d'obtenir des informations détaillées sur les blessures présumées, et ce le plus rapidement possible.

Le *Police Order* de 1987 attribue également à la Commission un pouvoir discrétionnaire, celui de superviser des enquêtes de son propre chef, sans que cela soit prévu par la loi. Son pouvoir discrétionnaire peut être exercé seulement si, je cite, « la Commission considère qu'il est souhai-

table dans l'intérêt public de placer l'enquête sous contrôle ». C'est la Commission elle-même qui détermine la notion d'intérêt public.

D'après l'article 8, alinéa 1, du *Police Order*, le *Chief Constable* peut inviter la Commission à superviser des enquêtes portant sur une question d'intérêt général mais n'ayant fait l'objet d'aucune plainte. L'article 8, alinéa 2, stipule que le secrétaire d'État ou la *Police Authority* peuvent saisir la Commission de toute affaire impliquant un officier de police soupçonné d'avoir commis un délit (criminel ou disciplinaire) mais qui ne fait l'objet d'une plainte.

Mais quelle est la nature exacte de la supervision exercée par la Commission ? N'est-elle qu'un contrôle lointain ou implique-t-elle réellement une participation étroite des citoyens ? Nous pensons que la supervision des enquêtes doit se faire d'une façon manifestement active. La Commission a le pouvoir d'approuver ou de refuser la nomination du policier chargé de l'enquête ou de faire appel à un policier d'un autre service. La Commission n'a utilisé son droit de véto qu'à quelques reprises lorsque les responsables des enquêtes venaient de la même région que les agents faisant l'objet des plaintes. La Commission peut diriger le déroulement de l'enquête (c'est-à-dire discuter de la procédure à suivre avec son responsable); elle peut assister en tant qu'observateur aux entretiens entre le responsable de l'enquête, le plaignant, les policiers accusés et les témoins; elle peut enfin vérifier soigneusement les preuves et déclarations disponibles.

Le jugement de l'affaire THOMPSON en Angleterre (1989) montre clairement que la Commission, dans l'exercice de ses fonctions, peut insister pour assister à un entretien. A n'importe quel stade de l'enquête, la personne qui supervise peut demander à rencontrer le responsable de l'enquête. Le membre de la Commission s'arrange normalement pour rencontrer le policier chargé de l'enquête avant que le rapport final ne soit soumis de façon à passer en revue toutes les questions concernant l'enquête. L'enquête ne peut pas être close avant que la Commission ait publié une déclaration certifiant que l'enquête a été menée de façon satisfaisante et, si ce n'est pas le cas, elle précisera en quoi elle a été déficiente. La déclaration donne un résumé sommaire de la nature des preuves réunies pendant le déroulement de l'enquête.

Toutes les plaintes qui ne sont pas supervisées par la Commission sont enregistrées et traitées par la police elle-même. Lorsque l'enquête est terminée, et cela s'applique aussi bien à une affaire qui fait l'objet d'une supervision, le rapport est soumis à l'examen de la Commission. Parallèlement, le *Chief Constable* propose éventuellement des sanctions disciplinaires. A ce stade, la Commission peut demander un supplément d'information. Si le *Chief Constable* n'a pas opté pour une accusation d'ordre disciplinaire, la Commission a, en dernier recours, le pouvoir de passer outre et peut exiger que des accusations d'ordre disciplinaire

soient portées. En ce cas, et dans les affaires où des circonstances spéciales prévalent, c'est un tribunal composé du *Chief Constable* et de deux membres de la Commission, n'ayant eu aucune connaissance préalable de l'affaire, qui entendent ces accusations.

Il faut dire que plus de 80 % des plaintes sont de nature criminelle : la plupart du temps, il s'agit d'agressions et c'est le *Chief Constable* qui les transmet au *Director of Public Prosecutions* (DPP). Même lorsque le DPP décide de ne pas poursuivre un policier, la Commission peut recommander des sanctions disciplinaires sur la base des mêmes preuves qui ont amené le DPP à estimer non souhaitables des poursuites criminelles. Dans tous les cas, le régime criminel de la preuve, au delà du doute raisonnable, s'applique.

Autre innovation importante du *Police Order* de 1987 : la procédure de résolution informelle. Le but de celle-ci est de fournir, lorsque cela est possible, une alternative à une enquête prolongée, formelle et coûteuse. Elle permet une approche plus souple, plus rapide pour traiter les accusations les moins graves. On peut alors adopter une résolution informelle à condition que le plaignant y consente et que le *Chief Constable* soit sûr que la faute incriminée, même si elle est établie, n'est pas suffisante pour justifier une poursuite d'ordre criminel ou disciplinaire.

Conséquences et résultats externes

Comment peut-on évaluer le succès ou l'échec d'un système de plaintes ? En 1991, les plaintes portées contre la police ont augmenté d'environ 25 % en Irlande du Nord. Dans notre rapport annuel, j'ai fait remarquer que la visibilité de la Commission avait contribué à faire connaître son rôle dans la population. En d'autres termes, la population avait une plus grande confiance dans le système de contrôle et était disposée à l'utiliser. La question qui peut se poser alors est de savoir si la diminution du nombre de plaintes pendant une période donnée n'indiquerait pas plutôt un manque de confiance de la part du public en la capacité du système à rendre justice. A quoi je répondrai qu'une réduction du nombre de plaintes peut aussi être révélateur de l'effet positif que le système exerce sur le comportement de la police, de par le simple fait d'exister.

Pour évaluer plus précisément les échecs et les réussites du système, il faudrait peut-être initier un projet de recherche. Une telle recherche permettrait d'étudier les points de vue des plaignants, ceux des agents de police visés, des policiers chargés de l'enquête et le rôle de l'organisme de contrôle.

En installant cette Commission en Irlande du Nord, le gouvernement n'a pas légiféré en faveur d'un système civil complètement indépendant, comme certaines organisations l'avaient proposé. Il a été admis, cependant, qu'un système de discipline interne, fermé au contrôle externe,

manquait de crédibilité et que la légitimité de la police en souffrait. Paradoxalement, il est important d'utiliser le savoir-faire de la police lors d'enquêtes relatives à des allégations de fautes, ceci sous la direction d'un superviseur civil, indépendant et capable de tirer avantage de la machinerie et du professionnalisme policiers.

Un système de contrôle doit maintenir un équilibre délicat entre le droit du public et la protection des droits des policiers. Un policier a le droit de ne pas être la victime d'accusations fuites et lorsqu'il est l'objet d'une enquête, celle-ci doit être objective et impartiale. La population peut avoir besoin d'être protégée contre toute tentative de dissimulation de mauvaise conduite policière. Mais le service de police a besoin de son côté d'être sûr que le système des plaintes s'accompagne d'une protection appropriée, en droit et dans la pratique, de ses intérêts légitimes.

Le *Chief Constable* est au cœur du système de plaintes et celui-ci ne doit pas affecter sa capacité à diriger son service. L'objectif principal doit être de prévenir toute mauvaise conduite policière. Si l'encadrement de la police n'avait plus la responsabilité du traitement des plaintes, cela aurait des effets négatifs sur la motivation et le moral des policiers. A cet égard, le système nord-irlandais reconnaît le droit et l'obligation du *Chief Constable* à contraindre ses officiers à la discipline.

Il me paraît important que le système de contrôle puisse être utilisé par la police comme un instrument d'aide à la gestion et comme un outil de formation. L'objectif est l'amélioration du comportement policier. Les informations réunies sur les tendances et types de comportements pourraient servir à améliorer les comportements, les procédures et la formation. Par exemple, un nombre élevé de plaintes relatives à des agressions et émanant d'une division particulière de la police, doit devenir un sujet de préoccupation et être analysé avec minutie. Je sais que le *Complaints and Discipline Department* de la RUC fait aujourd'hui circuler une information sur les plaintes de façon régulière à tous les responsables de division. La « satisfaction du consommateur » est l'objectif final.

Le département des affaires intérieures de la police et l'organisme civil externe doivent entretenir des relations de travail harmonieuses. Cela ne veut pas dire qu'ils ne connaîtront jamais de tensions. Les tensions sont inévitables lorsqu'un organisme civil comme la Commission cherche des preuves, questionne et analyse. Ces tensions sont cependant positives et ne sont pas contraires à la communication et à la coopération.

Le souci principal de la *Independent Commission for Police Complaints in Northern Ireland* est de rassurer à la fois le public et la police et de démontrer l'équité et l'impartialité du traitement des plaintes. Notre but est d'inspirer la confiance vis-à-vis des procédures de contrôle de la police et de rendre le public plus conscient de la valeur du service de police. A cette fin, nous avons adopté une approche pro-active et avons rencontré beaucoup de représentants de la police et du public. Nous

avons pris soin de ne pas sembler solliciter les plaintes, ni de créer des attentes excessives dans l'opinion.

On a beaucoup parlé récemment de police communautaire dans le Royaume-Uni. A mon avis, tout agent de police travaille pour la communauté simplement parce qu'il la sert. Je suis sûr que les jeunes gens et les jeunes femmes qui viennent rejoindre les rangs de la police le font dans un esprit de service public. Comme Sir Peter IMBERT, le *Chief Constable* de la police londonienne disait récemment : « Notre travail consiste à améliorer la qualité de la vie et pas seulement à capturer des criminels; j'espère que chaque jour, nous remboursons en service l'argent que nous donne le contribuable pour le servir ».

Je me rends cependant compte que la difficulté à établir un contrôle indépendant de la police réside dans la nature coercitive de ses fonctions, les limites légales de celles-ci étant non définies. De plus, nous sommes obligés de déléguer à nos policiers des pouvoirs nécessaires mais parfois impressionnants : pouvoir de diriger des enquêtes, des interrogatoires, de placer une personne en garde à vue ou de la mettre en état d'arrestation.

Il n'est pas étonnant que les sociétés libres et démocratiques aient cherché de plus en plus fréquemment à contrôler ces pouvoirs afin que l'équilibre précaire de la démocratie soit maintenu. Nous avons montré qu'il était possible, en Irlande du Nord, de mettre en œuvre un contrôle civil efficace sans que la fonction et les responsabilités traditionnelles de la police en soient diminuées.

Conclusion

Le système nord-irlandais de contrôle a été conçu avec l'idée que la RUC a besoin de la coopération et de la confiance de la communauté tout entière afin de réussir dans son combat contre le terrorisme et pour le respect de la loi. Je voudrais simplement souligner que, lorsqu'on implique la population dans la gestion des plaintes, il faut maintenir un équilibre délicat. Si le grand public a besoin de savoir qu'il existe une procédure satisfaisante pour contrôler les fautes professionnelles de la police, il faut aussi tenir compte des situations difficiles et dangereuses dans lesquelles les policiers font leur travail. Ainsi, il devrait exister des rapports de réciprocité entre le public et la police (confiance du public dans la police et confiance de la police dans le soutien du public). En d'autres termes, dans toute société moderne, la police a besoin de l'assentiment de la grande majorité de la population et d'être considérée comme le gardien de la paix et le garant de la stabilité. Pour que ceci se réalise, il faut non seulement qu'un contrôle existe, mais qu'il soit exercé de façon coopérative.

Je voudrais terminer par une citation extraite du discours d'un policier à une conférence de l'*International Association for Civilian Oversight of Law Enforcement* dont je suis le vice-président :

« ... Permettez-moi de souligner que le contrôle civil ne doit jamais être considéré comme une alternative à l'auto-discipline librement acceptée à l'intérieur de la police. Il ne peut être qu'une assurance supplémentaire que les règles sont observées. Le contrôle civil deviendrait contre-productif s'il laissait croire à la police que le contrôle de sa responsabilité n'est pas sa propre affaire. Nous, policiers, devons être nos juges les plus sévères et je crois que nous le sommes. Nous sommes aussi les mieux placés pour identifier nos écarts par rapport aux valeurs que nous revendiquons. Bien que nécessaire, le contrôle civil n'est qu'une garantie de second rang. Nous n'excusons pas les fautes professionnelles ou les abus de pouvoir de la part des policiers et la façon dont on s'occupe de ces erreurs ne nous importe guère pourvu qu'elle soit juste ».

Les relations de la police avec les autorités locales : la décentralisation policière en Belgique⁽¹⁾

Christian De Valkeneer

Magistrat détaché au cabinet du Premier ministre
Assistant à l'Université catholique de Louvain
(Belgique)

L'histoire du système policier belge est marqué par un affrontement entre les partisans de la centralisation et les défenseurs de l'autonomie locale. Malgré d'importants efforts de modernisation des polices communales, le déséquilibre entre celles-ci et la gendarmerie — centralisée, professionnelle et performante — n'a cessé d'augmenter.

Les villes et les communes disposent d'un pouvoir de police à la fois fonctionnel et organique qui les habilitent à prendre des mesures réglementaires, à caractère général ou particulier, en vue de maintenir l'ordre public et les obligent à organiser un corps de police investi de compétences générales de police administrative et judiciaire sur l'ensemble du territoire de la ville ou de la commune. La question centrale, en Belgique, n'est donc pas tant celle des relations entre les services de police et les pouvoirs locaux, que celle de la décentralisation policière. L'histoire du système policier belge est, d'ailleurs, profondément marquée par un affrontement entre les partisans de la centralisation et les défenseurs de l'autonomie communale.

Dans la première partie de cet exposé, nous retracerons l'évolution de la décentralisation policière, pour décrire, ensuite, la manière dont elle est organisée et dont sont agencées les relations entre les différents corps de police.

(1) Les propos tenus dans la présente contribution n'engagent que leur auteur.

Aperçu historique de la décentralisation policière en Belgique

De 1830 à 1914

En 1830, l'État belge se dote d'une Constitution particulièrement libérale pour l'époque, où sont reconnues les principales libertés individuelles. Soucieux de garantir leur exercice, le gouvernement provisoire opte pour un système policier très largement décentralisé, en réaction contre le modèle hollandais, hérité de la période française, jugé centralisateur et oppressif. Les communes sont donc dotées de larges compétences en matière de maintien de l'ordre et de recherche des infractions.

Les forces de police dépendant du pouvoir central sont assez marginales. Les effectifs de la gendarmerie ne sont que de 700 personnes réparties dans quelques 200 brigades, implantées essentiellement dans des zones rurales. Malgré les réserves entretenues à l'endroit de la police politique, le gouvernement provisoire décide, en raison de l'instabilité post-révolutionnaire, de conserver un service chargé de la surveillance des mouvements subversifs : la sûreté de l'État. A ces deux corps nationaux, viennent s'ajouter l'armée et la garde civique⁽²⁾ qui vont jouer, tout au long du XIX^e siècle un rôle important dans le domaine du maintien de l'ordre.

En 1836, avec le vote de la loi communale, le rôle du collège des bourgmestres et échevins – l'« exécutif » de la commune – en matière de maintien de l'ordre et de sécurité publique est confirmé. Les décrets révolutionnaires français confiant aux municipalités des compétences de police sont maintenus.

La loi reste, toutefois, assez vague en ce qui concerne le corps de police en lui-même. Elle se borne à charger les commissaires et leurs adjoints – sous l'autorité du collège et à partir de 1842 sous la seule autorité du bourgmestre – d'assurer l'exécution des règlements et des ordonnances de police locale et le respect des autres lois. Ils sont, en outre, astreints à rechercher les infractions commises sur le territoire de la commune en raison de leur qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi. Pour l'exécution de cette tâche, ils relèvent du procureur du Roi, tandis que, pour les missions de police administrative, ils sont placés sous l'autorité du collège. Il y a donc dualité d'autorité. Ils sont assistés par des agents de police.

L'ensemble du personnel, hormis les commissaires de police, est nommé par le conseil communal – le « parlement » de la commune – aux conditions qu'il détermine. Les commissaires de police sont nommés par

(2) La garde civique dissoute après la première guerre mondiale, était une force suppléative destinée à assister l'armée et les polices, organisée dans les communes d'une certaine importance et composée des hommes de moins de quarante ans.

le Roi sur une liste de deux candidats présentés par le conseil, auxquels le collège peut ajouter un troisième. L'organisation et le fonctionnement du corps de police relèvent de la compétence du collège des bourgmestres et échevins. Les autorités communales disposent donc d'une autonomie quasi-complète à l'égard de leur corps de police. Soucieux de mieux contrôler ces forces de police, le gouvernement dépose, en 1887, un projet de loi, plaçant la police communale sous la seule autorité du bourgmestre. Ce dernier étant nommé par le Roi, l'objectif est d'en faire le représentant du pouvoir central en matière de police. La loi est votée, mais dans les faits cette modification n'empêche pas les bourgmestres de défendre le principe de l'autonomie communale en matière d'ordre public.

A cette époque, la Belgique est encore un pays profondément rural. La plupart des communes ne comptent que quelques centaines d'habitants et ne disposent pas, à proprement parler, d'un corps de police, mais seulement d'un garde champêtre. N'ayant qu'une compétence de police judiciaire limitée à la recherche de certaines infractions, c'est le bourgmestre qui est investi de la qualité d'officier de police judiciaire.

Sur le terrain, les polices communales se présentent comme un ensemble de corps assez hétéroclites et mal organisés. La plupart sont de très petite taille, excepté dans les grands centres où l'on voit s'amorcer dès la moitié du XIX^e siècle, une ébauche de spécialisation. Le personnel ne reçoit, en général, aucune formation et les nominations se font au gré des majorités politiques.

La police communale apparaît, ainsi, rapidement comme le maillon faible du système policier belge. Soucieux de le renforcer, le gouvernement dépose en 1851, un projet de loi visant à fusionner la gendarmerie et les polices communales et rurales en un grand corps national. Cette initiative est repoussée sous la pression des autorités communales qui craignent de voir le pouvoir central disposer d'une police unique.

Au début du XX^e siècle, les grandes villes commencent à prendre des initiatives en matière de formation du personnel, tandis qu'elles accentuent leur spécialisation et voient leurs effectifs augmenter sensiblement. Dans les autres communes, par contre, la formation du personnel se fait sur le tas et l'organisation du corps laisse fort à désirer.

A la veille de la première guerre mondiale, la police communale est globalement marquée par le signe de la désorganisation et de l'inéfficience. En réaction, les milieux professionnels prônent, sans succès, une restructuration sur une base cantonale ou nationale.

L'entre-deux-guerres

En 1919, une troisième force de police voit le jour : la police judiciaire des parquets. Sa création vise à pallier aux insuffisances de la police criminelle. Malgré leur compétence générale de police judiciaire, la gen-

darmerie et les polices communales, hormis quelques corps importants, n'étaient pas parvenues à réellement se spécialiser en cette matière. Les enquêtes dans les grandes affaires étaient souvent menées par les policiers communaux des grandes villes, ce que les bourgmestres voyaient d'un assez mauvais œil puisque le personnel était détourné des tâches à caractère local. La création de la police judiciaire des parquets vise à doter le pays d'une véritable police criminelle. Police centralisée, puisqu'elle dépend organiquement du ministre de la Justice; elle relève, néanmoins, sur le plan opérationnel du parquet. Son personnel est, en effet, réparti entre les différents arrondissements et placé sous la direction du procureur du Roi. Cette formule est destinée à réduire au maximum le caractère centralisé de cette nouvelle police.

Au cours de cette période, les polices communales connaissent peu de changements marquants. La plupart continuent à souffrir de leur petite taille, du manque de formation de leur personnel et du népotisme de beaucoup de bourgmestres. Une modification de la loi communale permet aux conseils communaux de communes limitrophes d'autoriser les membres de leurs corps de police à exercer leurs fonctions, à titre d'auxiliaires, sur leurs territoires respectifs. Cette disposition constitue une première tentative visant à favoriser la collaboration entre les différentes polices communales et à remédier aux difficultés inhérentes à la faiblesse des effectifs.

En 1935, un arrêté royal fixe pour la première fois les conditions de nomination des commissaires de police et de leurs adjoints. Désormais, la liberté de choix des conseils communaux est limitée tant en ce qui concerne la présentation des candidats à une place de commissaire, que la nomination des commissaires adjoints. Il s'agit d'une mesure importante destinée à mettre un frein à l'arbitraire de certaines nominations qui n'étaient pas totalement étrangères aux dysfonctionnements de l'institution.

Une loi de 1924 réorganise en profondeur la police rurale. Celle-ci devient une sorte de police mixte placée sous la direction du bourgmestre, mais étroitement surveillée par le gouverneur de province. Les gardes champêtres sont répartis en brigades placées sous la surveillance d'un brigadier champêtre qui dépend directement du gouverneur. Celui-ci exerce un contrôle permanent sur la manière dont les gardes champêtres s'acquittent de leurs missions. Les communes rurales sont obligées d'avoir au moins un garde champêtre, sauf lorsqu'elles comptent moins de 500 habitants, auquel cas elles peuvent disposer, en commun, d'un garde champêtre avec une commune limitrophe. Le paiement du traitement et de l'équipement leur incombe, mais la nomination appartient au gouverneur de province sur proposition du conseil communal.

La seconde guerre mondiale

Après la capitulation de mai 1940, une partie du gouvernement quitte le pays pour Londres. Le Roi et l'essentiel de l'administration restent en Belgique. Le pays est « administré » par un collège de hauts fonctionnaires. En matière de police, l'occupant recherche une collaboration active des services belges. Désireux d'accroître leur efficacité, il fait nommer un nouveau secrétaire général à la tête du ministère de l'Intérieur afin de procéder à une profonde réorganisation du système policier. L'effort porte d'abord sur la gendarmerie qui, dès la fin des hostilités, avait été démilitarisée. Le cadre des officiers est épuré de ses éléments jugés peu fiables par les Allemands, et remplacés par du personnel acquis aux idées de l'ordre nouveau.

A partir de 1942, les polices communales font l'objet de réformes, particulièrement au niveau du recrutement et de la formation. L'objectif est de disposer d'un personnel susceptible de collaborer avec l'occupant et d'augmenter l'efficacité des forces de police locales, jugées médiocres par l'occupant. Les communes vont prendre leur liberté de recrutement et devront choisir leurs futurs policiers parmi des candidats préalablement formés et sélectionnés par le ministère de l'Intérieur. Des écoles pour agents et officiers sont créées dans l'ensemble du pays.

L'occupant va également faire procéder à la création de grandes agglomérations nées de la fusion de plusieurs communes d'une même entité urbaine. A l'époque, les grandes villes sont formées de plusieurs communes. Cette réforme administrative va conduire à la création de grands corps urbains. Les réformes du système policier belge, entreprises au cours de cette période, ne semblent pas avoir eu les effets escomptés par l'occupant. N'obtenant pas la collaboration attendue, les autorités allemandes s'orientent vers la création de polices auxiliaires jugées plus fiables et plus maniables.

De 1945 à 1970

A la libération, les grandes agglomérations sont dissoutes.

De 1952 à 1954, une commission ministérielle mène une enquête sur la police communale. Ses conclusions mettent l'accent sur la nécessité de doter le personnel d'une formation adéquate. Elle préconise la création de centres d'instruction dans les différentes provinces et un enseignement identique dont le contenu serait déterminé par le ministre de l'Intérieur. Ce rapport n'eut aucune suite concrète. Sur le terrain, différentes initiatives sont prises en matière de formation. Toutefois, il n'existe aucune unité dans les programmes et les communes restent libres d'y envoyer ou non leurs candidats. En outre, les conditions de recrutement du personnel subalterne relèvent toujours de l'autonomie des communes.

Tandis que les polices communales, trop enfermées dans leur carcan local, ne parviennent pas réellement à se professionnaliser et à se moderniser, la gendarmerie connaît, à cette époque, un développement important. Ses effectifs augmentent considérablement, son organisation est améliorée et elle fait l'objet, en 1957, d'une loi organique. Celle-ci, tout en maintenant son caractère militaire, en fait une force à part entière, autonome du reste de l'armée. Ce renforcement de la gendarmerie s'inscrit, en partie, dans le prolongement de la question royale qui agita profondément le pays dans l'immédiate après-guerre. Les troubles survenus à cette occasion ont démontré la nécessité de disposer d'une force de police bien organisée.

De 1970 à 1992 : l'amorce d'une réforme de la police communale

Au cours des années soixante-dix, on assiste aux prémisses d'une profonde modification du système de recrutement et de formation. Une série de faits divers tragiques met en évidence les lacunes existant à ce niveau. En 1965 déjà, la formation des officiers avait été modifiée et renforcée.

Dans le courant des années soixante-dix, le nombre des communes est ramené de 2359 à 589. Cela permet d'augmenter la taille des corps de police et de créer quelques services importants dans les grands centres. Une agglomération, à laquelle un certain nombre de compétences communales sont transférées, est créée à Bruxelles en 1971. La police reste, toutefois, communale même si la nouvelle entité est chargée de favoriser la coordination technique en cette matière. Dans les faits, aucune initiative ne fut prise en ce domaine. L'agglomération reste, toujours, desservie par dix-neuf polices indépendantes les unes des autres.

En 1971, le gouvernement subsidie, pour la première fois, les centres de formation existants et en 1979, il fixe les conditions de recrutement et de nomination des agents de police. Ceux-ci sont désormais astreints à suivre une formation et doivent être détenteurs du diplôme d'études secondaires inférieures. Les communes perdent, ainsi, une part substantielle de leur autonomie. Entre 1983 et 1991, une série d'arrêtés royaux va renforcer les exigences en matière de recrutement et de formation, toutes catégories de personnel confondues. Il existe actuellement huit centres de formation pour le cadre subalterne, et cinq pour les officiers. Les communes gardent, cependant, le pouvoir de nommer le personnel subalterne.

En 1986, une loi organique sur la police communale est votée. Elle traite de manière détaillée des missions et de l'organisation des corps communaux. Le principe de l'autonomie communale est maintenu mais, inséré pour certaines matières dans un cadre strict. Le bourgmestre est confirmé dans ses fonctions de chef de la police communale, tant en ce qui concerne l'organisation du corps que la direction des missions de

police administrative. Les compétences du conseil communal demeurent relativement limitées : fixation du statut pécuniaire et administratif, des échelles de traitement, ainsi que les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres de la police communale, conformément aux dispositions réglementaires déterminées par le ministre de l'Intérieur.

Le contrôle du gouverneur de province sur la police rurale est réduit. Les communes de plus de 10 000 habitants sont obligées d'avoir au moins un commissaire et leur police est qualifiée d'« urbaine ». Les communes de moins de 5 000 habitants n'ont pas de commissaire de police, mais seulement des gardes champêtres, tandis que celles entre 5 000 et 10 000 habitants ont la faculté de choisir entre un statut de police urbaine ou rurale.

Conscient de la difficulté, pour des petits corps de police, de se doter d'un équipement performant – télécommunication, informatique, armement, charroi – le gouvernement a créé, en 1982, un fonds de sécurité destiné à subsidier certains investissements. En 1993, un budget de 345 millions de francs belges (57,5 FF) y est affecté. Le budget annuel des polices communales est d'environ 25 milliards de francs belges (4,2 FF). Les régions wallonne et bruxelloise subsidient également les polices communales depuis la fin des années quatre-vingt.

Les faits de grand banditisme qui ont marqué la Belgique au cours des années 1982 à 1985 – 30 personnes tuées au cours d'attaques de grands magasins, affaire non encore élucidée à ce jour – ont débouché sur la mise en place d'une commission parlementaire d'enquête. Parmi les différentes conclusions auxquelles les parlementaires aboutirent, figuraient le manque de collaboration entre les différents services de police et la difficulté, pour beaucoup de corps communaux, de faire bénéficier la population d'un niveau élevé de sécurité. En effet, la plupart – plus de 80 % – ne fonctionnent pas de manière continue de telle sorte que dans les zones rurales ou semi-urbaines, seule la gendarmerie assure une présence la nuit et les week-ends.

Differentes initiatives furent prises par le gouvernement pour tenter de remédier à cette situation. Le ministre de l'Intérieur prit, fin 1989, une circulaire encourageant la conclusion d'accords de coopération entre plusieurs communes afin qu'elles organisent, notamment, des systèmes de permanences conjointes. Les communes peuvent, en effet, moyennant proposition des conseils communaux respectifs et autorisation du gouverneur de province, autoriser leurs policiers à intervenir sur le territoire d'une autre commune.

Toutefois, la conclusion de tels accords n'est pas obligatoire. Dans la pratique, moins de dix communes (2 % des corps de police) organisent de véritables « inter-polices ». La plupart du temps, la collaboration se limite à des événements ponctuels.

Afin d'obliger les petites et les moyennes communes à coopérer, le ministre de l'Intérieur soumit au gouvernement, en juin 1991, un avant-projet de loi modifiant la loi de 1986 et créant des zones de police de types A, B et C. Les premières étaient desservies par un seul corps de police dont la taille – plus de 70 personnes – permettait d'exécuter seul l'essentiel des missions de police administrative et judiciaire. Les autres, rassemblaient des polices de moyenne et petite dimension – moins de 70 personnes – seulement capables d'assumer partiellement les tâches qui leur incombaient. Les communes y étaient contraintes de conclure des accords de coopération ou de créer des polices de zone nées de la fusion des corps de la zone. Cet avant-projet suscita de vives oppositions au sein du gouvernement et fut abandonné. Certains partenaires de la coalition estimaient qu'il s'agissait d'une atteinte trop importante à l'autonomie communale et qu'il fallait se contenter de favoriser des accords sur une base volontaire.

Lors de la constitution de l'actuelle coalition, il fut question d'inscrire dans le programme de gouvernement, la fusion des polices de l'agglomération bruxelloise. Nous avons déjà eu l'occasion de le souligner, les communes qui la composent ne furent pas fusionnées, de telle sorte que dix-neuf polices différentes coexistent sur un seul territoire urbain. Cette situation n'est pas de nature à améliorer l'efficacité du service et ne permet pas d'utiliser les moyens humains et matériels de manière cohérente. Le projet fut bien accueilli par les policiers bruxellois et les autorités judiciaires qui voyaient là le moyen de doter la capitale d'une police performante. Plusieurs bourgmestres bruxellois réagirent de manière très négative et l'on se contenta d'inscrire, dans l'accord de gouvernement que la collaboration des polices communales à Bruxelles serait favorisée.

Face aux difficultés financières rencontrées par plusieurs grandes villes, le gouvernement a passé avec celles-ci, en septembre 1992, des contrats de sécurité. Il s'agit de conventions par lesquelles les grands centres s'engagent à accroître leurs efforts en la matière, moyennant une intervention financière de l'État central. Les régions wallonne et bruxelloise participent à l'effort financier. L'enveloppe budgétaire pour 1993 est de 900 millions de francs belges (150 FF), soit un peu moins de 10 % du budget des polices concernées (douze au total, représentant près de la moitié des effectifs de la police communale). Les moyens dégagés ne constituent pas un chèque en blanc puisque le subside peut être retiré si les conditions du contrat ne sont pas respectées. Cette aide financière de l'État est de nature à créer une situation de dépendance susceptible de permettre, à terme, une intervention plus systématique dans le fonctionnement des corps de police.

Enfin, un arrêté royal déterminant les obligations minimales des communes en matière de police est en préparation. Il vise à imposer, en fonction de la taille du corps, les prestations de base qui doivent être dispensées.

L'organisation légale de la police communale

La police communale est organisée par la loi du 11 février 1986 et par celle du 16 juillet 1992 sur la fonction de police.

Chaque commune doit disposer d'un corps de police. Il ne peut y avoir de services intercommunaux desservant plusieurs communes. Le caractère purement communal a donc été garanti par la loi. Par ailleurs, les corps ont un caractère urbain ou rural. La distinction opérée repose sur l'importance de la population et l'existence, ou non, d'une place de commissaire de police.

Si le législateur a imposé à chaque commune l'obligation d'organiser un corps de police, il a, par contre, laissé une autonomie quasi-totale au pouvoir communal sur les questions de structure, de modes de fonctionnement ou de priorité dans le choix des missions. Il lui appartient de décider de la création de tel ou tel service, de mettre sur pied une permanence fonctionnant 24 heures sur 24, etc. Légalement, il n'existe pratiquement aucun moyen permettant d'imposer ou d'interdire à une commune un certain nombre de choix dans l'organisation de son corps de police.

Du caractère communal, découle une compétence territoriale limitée. Les membres de la police communale ne sont, en effet, compétents que sur le territoire de la commune. Sauf exceptions, ils ne peuvent exercer leurs attributions tant en matière de police judiciaire qu'administrative dans d'autres entités. Il s'agit là d'une différence importante avec la gendarmerie, la police judiciaire des parquets et d'autres polices dont les compétences s'étendent à l'ensemble du pays. Il existe, cependant, des hypothèses d'extension de la compétence territoriale des membres de la police communale.

Les deux principales concernent d'une part, la possibilité pour deux ou plusieurs conseils communaux – moyennant autorisation du gouverneur de province – de permettre aux membres de leurs corps de police respectifs d'exercer leurs fonctions judiciaires ou administratives dans les communes intéressées. Cette disposition offre la faculté aux autorités communales de conclure des accords de collaboration notamment en vue de mettre sur pied des services ou des opérations communs, de manière permanente ou exceptionnelle. On constate toutefois que, dans la pratique, la collaboration est souvent d'envergure limitée et de caractère occasionnel.

Et d'autre part, le droit de poursuite et d'arrestation sur le territoire d'une autre commune de l'auteur présumé d'une infraction, ou d'un

individu condamné du chef d'une infraction. Ce droit est toutefois subordonné au fait que la poursuite soit ininterrompue et que l'urgence des opérations rende impossible le recours aux autorités locales.

Le bourgmestre est le chef de la police communale dans l'exercice de ses missions administratives. C'est sous son autorité que le chef de corps – le commissaire en chef ou le commissaire de police dans les polices urbaines et le garde champêtre en chef dans les polices rurales – va diriger, organiser et répartir les tâches du corps de police. Le bourgmestre est donc l'autorité politique responsable du fonctionnement du corps. Le législateur n'a toutefois pas voulu qu'il en assume directement la direction. Il doit définir les grandes orientations et les transmettre au chef de corps qui en assurera l'exécution. Elles devront cependant être suffisamment circonstanciées pour ne pas rester des pétitions de principe. C'est au bourgmestre, ou éventuellement à celui qui le remplace, qu'appartient le droit de requérir la force armée (la gendarmerie ou l'armée) en cas d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public.

La loi sur la police communale a accordé un certain nombre d'attributions au conseil communal⁽³⁾ mais n'a pas donné explicitement de compétences au collège, si ce n'est par le biais du vote du budget communal.

Les membres de la police communale sont chargés de rechercher les infractions et leurs auteurs. Dans l'exercice de cette mission, ceux d'entre eux qui ont la qualité d'officier de police judiciaire sont placés sous la surveillance des procureurs généraux et l'autorité des cours d'appel. En outre, les magistrats du parquet et les juges d'instruction peuvent requérir et déléguer tous les officiers de police judiciaire en vue d'accomplir des actes de recherche et d'enquête.

Il n'existe toutefois pas de rapport hiérarchique direct entre les autorités judiciaires et les membres de la police communale n'ayant pas qualité d'officier de police judiciaire. Ceux-ci exercent leurs fonctions judiciaires sous la direction et l'autorité de ces derniers. Le bourgmestre n'exerce aucune autorité directe en matière de police judiciaire.

(3) Il peut, notamment :

- fixer dans les limites des dispositions arrêtées par le Roi, le cadre, le statut pécuniaire et administratif, les échelles de traitement et les conditions de recrutement, de nomination et d'avancement des membres du corps de police;
- présenter aux autorités compétentes (le Roi ou le gouvernement de province) les candidats aux postes, de commissaire en chef, de commissaire de police, de commissaire-adjoint et de garde champêtre en chef;
- nommer les membres de la police communale dont le grade est inférieur à celui de commissaire-adjoint;
- suspendre pour six mois au plus ou révoquer les membres de la police communale dont le grade est inférieur à celui de commissaire-adjoint ou les gardes champêtres;
- proposer au gouverneur de province l'exercice, par les membres du corps de police, des fonctions administrative et judiciaire sur le territoire d'une autre commune à titre d'auxiliaires.

Réalités concrètes de la police communale

Alors que la gendarmerie se caractérise par sa centralisation, la police communale est par essence décentralisée. Il en résulte une grande variété entre les corps communaux. A tel point que La Police communale est en quelque sorte un objet fictif. C'est en réalité un concept théorique dont l'homogénéité apparente masque la très grande diversité des situations particulières. Mais, si les différences sont réelles, il convient toutefois de reconnaître une certaine unité de structure et d'organisation propre à des catégories particulières de corps de police. L'hétérogénéité des polices communales traduit en grande partie les disparités d'ordre socio-démographiques des 589 communes du pays, voire, le cas échéant, d'autres facteurs de nature politique ou économique. Les particularités de chaque entité jouent vraisemblablement un rôle important dans la structure générale et le mode de fonctionnement des différentes polices communales. Néanmoins, au-delà de cette diversité, il est possible de distinguer des convergences d'ordre socio-démographique.

Parmi cet ensemble disparate de 589 villes et communes, on distingue de grands centres urbains, des communes de moyenne importance, des entités semi-urbaines et d'autres enfin à caractère rural. Cette distinction nous paraît constituer un point de départ utile afin d'ordonner un ensemble apparemment assez hétéroclite. D'autres facteurs, de nature diverse, peuvent bien sûr intervenir mais nous ne pensons pas qu'il soit aussi déterminants que les précédents.

Selon le critère dégagé ci-dessus, apparaissent schématiquement quatre grands types de police :

Les grands corps urbains

On en recense cinq : Bruxelles, Anvers, Liège, Gand et Charleroi. Les polices de Bruxelles et d'Anvers sont les deux plus importantes du pays et comptent respectivement 2 000 et 1 700 personnes. Les trois autres corps rassemblent chacun entre 700 et 1 000 personnes environ. Il convient de relever que ces cinq polices regroupent, à elles seules, près de 40 % de l'effectif total des 589 polices communales.

Ces corps se caractérisent par des structures relativement complexes dans lesquelles il existe une spécialisation et une division du travail assez poussées. Les organigrammes reprennent, grossso modo, les services suivants :

- un état-major qui assiste le chef de corps;
- une unité d'intervention qui assure une permanence et dont la fonction principale consiste à répondre aux appels du public. Ce service regroupe en général un personnel important et dispose d'un équipement lui permettant d'accomplir des opérations de maintien de l'ordre de grande envergure, à l'instar des groupes mobiles de gendarmerie. Il

comporte souvent plusieurs subdivisions (police-secours, brigade anti-agression, etc.);

- un département judiciaire dont le personnel opère en civil et fonctionne d'une manière assez proche des brigades de la police judiciaire des parquets et des brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie;
- un service de la jeunesse et de la famille;
- des divisions territoriales de police dont le personnel assure les missions générales de police administrative et judiciaire sur des portions déterminées du territoire de l'entité. Il s'agit d'une police de quartier dont la fonction consiste, non seulement à traiter une série de problèmes d'ordres administratif ou judiciaire, mais également à acquérir une connaissance approfondie de la population en favorisant les contacts avec celle-ci;
- une série d'unités spéciales, telles un service de la circulation, une brigade motocycliste, une brigade canine;
- différents services techniques et logistiques.

Les polices importantes

A côté des grands corps urbains, il existe une série de polices importantes dont les effectifs se situent entre 100 et 500 personnes. Elles desservent des villes et des communes moyennes dont la population varie de 40 000 à 100 000 habitants environ.

Ces polices se distinguent des précédentes par leur taille plus réduite, mais s'en rapprochent par leur caractère spécialisé. On constate, en effet, une division du travail assez similaire dans ses grandes orientations à celle que nous avons décrite ci-dessus. Son degré varie, néanmoins, en fonction de la taille de chaque police. S'y retrouvent ainsi, sur une moins grande échelle toutefois, les principaux services organisés au sein des cinq grands corps urbains. Un audit réalisé en 1986 sur les services de police en Belgique a recensé 22 polices de ce type, regroupant, ensemble, un effectif de près de 3 800 personnes, soit plus ou moins un cinquième des membres des polices communales.

Les polices moyennes

Il s'agit de polices comptant entre 40 et 100 personnes. Elles sont fréquentes dans des entités ayant une population de 20 000 à 40 000 habitants, soit des villes et des communes à caractère urbain nettement marqué. Ces polices se distinguent des précédentes, entre autres, par une spécialisation moindre. En général, elles sont structurées autour de deux composantes principales : un service d'intervention et une ou plusieurs divisions territoriales. Certaines comportent en plus une petite brigade judiciaire (3 à 4 personnes) et une section jeunesse (2 à 3 personnes), ainsi que quelques petites unités particulières. L'audit sur les services de

police en a inventorié une soixantaine, rassemblant environ 2 500 personnes, soit 15 % de l'effectif total.

Les petites polices et les polices rurales

Dans cette dernière catégorie figurent les corps de police comptant moins de 40 personnes. Ceux-ci peuvent être rangés dans deux groupes distincts : les polices urbaines et les polices rurales.

Ces corps de police correspondent à des entités semi-urbaines ou rurales, ou encore à des petites villes dont la population est inférieure à 20 000 habitants.

Le nombre restreint de personnel et l'absence de spécialisation sont typiques. En outre, le service n'est pratiquement jamais assuré de manière continue et il n'existe pas d'unité d'intervention.

Les corps sont, en général, organisés sur le modèle de la police de quartier, dans lequel chaque agent traite la plupart des missions de police judiciaire et administrative dans la portion de territoire qui lui est assignée.

L'audit a recensé près de 500 polices de ce type en Belgique, rassemblant près de 4 000 personnes, soit un quart de l'effectif total.

La coordination des services de police en Belgique

Constitué de 589 polices communales, d'une gendarmerie, d'une police judiciaire et de plusieurs polices spéciales, le système policier belge est confronté à de nombreux problèmes de coordination. Cette question n'est pas nouvelle et fut mise particulièrement en évidence par la commission d'enquête qui vit le jour après la série de tueries des années 1982-1985.

Comme nous l'avons vu précédemment, la loi sur la police communale, et désormais la loi sur la fonction de police, permet aux policiers d'une commune d'intervenir sur le territoire d'une autre. Afin de pallier aux faiblesses opérationnelles de certains petits corps, plusieurs circulaires du ministre de l'Intérieur ont encouragé la conclusion d'accords de coopération. Dans les faits, néanmoins, les expériences de collaboration restent limitées et ont rarement un caractère permanent.

Une seconde initiative fut prise, en 1990, par le ministre de l'Intérieur sous la forme d'une circulaire visant à mieux répartir les tâches de police administrative entre les polices communales et la gendarmerie. Le principe fut de réservier les phénomènes locaux aux polices communales et les phénomènes nationaux ou internationaux, de même que ceux qui requièrent la mise en œuvre de moyens importants, à la gendarmerie. La circulaire n'a, toutefois, aucun caractère obligatoire. Elle encourage les communes à conclure des accords de coopération avec la gendarmerie et propose une grille de répartition des missions. Néanmoins, elle

n'entame pas la compétence générale des polices communales mais propose seulement de la modaliser.

Un second pas important, en ce domaine, a été franchi avec la loi sur la fonction de police, votée en juillet 1992. Il s'agit d'un texte général définissant les missions des différents services de police et les moyens légaux dont ils disposent pour les exécuter. La loi introduit, également, la concertation pentagonale. Ce système existe depuis plusieurs années aux Pays-Bas. Il consiste à réunir régulièrement, au niveau des arrondissements ou des provinces, les autorités administrative et judiciaire et les responsables des différents services de police afin qu'ils coordonnent les activités préventive et répressive.

Ces concertations sont obligatoires et rassemblent, au niveau de l'arrondissement, les bourgmestres, le procureur du Roi, le ou les commandants de district de la gendarmerie, les chefs de corps des polices communales et le commissaire dirigeant la brigade de police judiciaire. Au niveau provincial, la concertation a lieu entre le gouverneur de province et le procureur général.

L'objectif est d'amener les différents partenaires à mettre en place une politique concertée afin d'éviter les doubles emplois ou les chevauchements de compétences et de garantir une complémentarité entre la répression et la prévention. Les accords doivent faire l'objet de protocoles qui lient les différentes parties. La concertation au niveau provincial vise à assurer une cohérence des politiques menées dans chaque arrondissement.

Les concertations commencent à se mettre en place. Il est prévu d'évaluer régulièrement le système. Il convient, cependant, de se garder de tout optimisme excessif. Le système policier belge est complexe; le nombre des acteurs et leurs différences réciproques sont importants. En outre, ils ne sont pas toujours préparés à développer des approches prospectives et capables d'adopter une logique de collaboration qui suppose un respect mutuel des spécificités. Il est donc illusoire de croire que la concertation va résoudre les nombreux problèmes de coordination et de disparité des services auxquels est confronté le système policier belge. Il reste qu'elle constitue un lieu de dialogue où les différents acteurs pourront se rencontrer, échanger leurs points de vue et mieux se connaître. On peut espérer de la sorte, une meilleure circulation de l'information et, par voie de conséquence, éviter certains dysfonctionnements.

Conclusions

La police communale a connu, ces vingt dernières années, une profonde mutation. Poussées dans le dos par le pouvoir central, les communes ont fait des efforts particuliers afin de moderniser leur police et de professionnaliser leur personnel. Le niveau de recrutement et de formation

s'est considérablement élevé. De plus en plus d'officiers de police détiennent un diplôme universitaire. Cette volonté de modernisation se heurte à de nombreux problèmes structurels. Beaucoup de corps sont handicapés par leur petite taille qui ne leur permet pas de dispenser un service complet à la population. Les difficultés financières de la majorité des grandes villes ont bloqué les recrutements de telle manière que beaucoup de grands corps souffrent d'un déficit important de personnel. Enfin, le déséquilibre entre la gendarmerie et les polices locales n'a cessé d'augmenter, en dépit d'effectifs globaux très proches.

La gendarmerie s'est au fil des décennies construite une place tout à fait centrale au sein du système policier belge et ce tant en matière de police administrative que judiciaire. Très professionnelle et centralisée, elle est capable de satisfaire à un large éventail de missions. Le développement de services de recherche très performants, disposant des relais précieux que sont les brigades territoriales réparties sur l'ensemble du territoire et du soutien d'unités d'appui, a sérieusement entamé le monopole dont disposait la police judiciaire des parquets. La police communale garde, néanmoins, certains atouts. Elle est proche de la population, du moins dans les petites entités, et a une capacité d'adaptation non négligeable. Toutefois, elle est peu capable de faire contrepoids à la gendarmerie. On peut, dès lors, se demander si, dans sa forme actuelle, la police communale a encore un réel avenir et s'il ne faut pas s'orienter vers une nouvelle structure. A défaut, on peut craindre que l'écart entre la gendarmerie et les autres forces de police ne se creuse davantage au fil du temps. Politiquement, toutefois, il y a peu de chances qu'une réforme en profondeur aboutisse dans un proche avenir. Les municipalistes représentent une force importante et ne sont pas prêt à se voir déposséder d'un attribut qu'il considère souvent comme l'expression même de l'autonomie communale. L'histoire des polices communales reflète cette résistance permanente contre toute tentative centralisatrice. A moins que l'évolution institutionnelle du pays ne modifie profondément la forme des pouvoirs locaux.

Abstraction faite de considérations politiques, une éventuelle réforme devrait s'articuler autour de trois axes : un rééquilibrage des forces de police, une meilleure répartition des tâches et une amélioration du service à la population.

Un rééquilibrage des forces suppose une transformation profonde de la structure actuelle. A cet égard, différentes formules sont envisageables. La nationalisation des polices communales en constitue une première. D'un point de vue technique cette solution présente le danger de couper la police de la population et de réduire sa plasticité aux réalités locales, soit deux atouts majeurs d'une force de police décentralisée. De plus, la structure fédérale qui se met progressivement en place en Belgique va à l'encontre d'une telle centralisation. En outre, un tel agencement risque de rendre la place de la police judiciaire des parquets très marginale,

coincée entre deux forces de police de plus de 16 000 hommes, alors qu'elle n'en compte que 1 200. Enfin, avec la récente démilitarisation de la gendarmerie, elle concentrerait la quasi-totalité des forces de police entre les mains du ministre de l'Intérieur.

Une deuxième formule réside dans la régionalisation des polices communales et de la police judiciaire des parquets. Elle présente l'avantage d'aller dans le sens de l'histoire institutionnelle du pays et de situer la police à un niveau de pouvoir intermédiaire mais présentant une surface politique suffisante. La tutelle sur les communes est d'ailleurs exercée par les régions. Trois forces régionales – Flandre, Wallonie et Bruxelles – de 3 500 à 6 000 personnes permettraient d'assurer un meilleur équilibre avec la gendarmerie. Par ailleurs, une fusion, au niveau régional, des polices communales avec la police judiciaire des parquets permettrait à cette dernière de disposer de relais au niveau local et du soutien d'une structure plus importante. Une telle formule soulève, cependant, plusieurs problèmes. Si elle résoud le manque actuel d'opérationnalité de beaucoup de polices communales, permet-elle réellement d'atténuer deux inconvénients de la centralisation qui résident dans la difficulté de répondre différenciellement aux réalités du terrain et un certain éloignement du public.

La provincialisation de la police communale et éventuellement de la police judiciaire des parquets constitue un troisième cas de figure qui présente des similitudes avec la nouvelle organisation policière aux Pays-Bas, basée sur les arrondissements. A première vue, la province est un niveau intéressant, ni trop petit, ni trop grand. Toutefois, les provinces belges ont des caractéristiques démographiques fort différentes. La densité de population est forte au nord du sillon Sambre et Meuse et faible au sud et dans le Limbourg. On risque donc de remplacer un déséquilibre par un autre. En outre, la province est un niveau de pouvoir, relativement faible d'un point de vue politique.

Parmi les formules possibles, on peut encore imaginer une fusion de tous les services de police, sur une base provinciale, régionale ou nationale. Elle présente, cependant, l'inconvénient majeur de supprimer tout effet de contrepoids au sein du système. La création d'une police criminelle unique, née de la fusion des brigades de surveillance et de recherche de la gendarmerie et de la police judiciaire des parquets, avait été évoquée, en 1990, à la suite des conclusions de la commission d'enquête sur le grand banditisme. Cette idée ne s'est jamais concrétisée et ni fait l'objet d'aucune discussion.

Enfin, l'amélioration du service à la population implique que la police réponde mieux, dans les limites de ses capacités, aux besoins quotidiens du public en matière de sécurité. Viennent en ordre principal, un traitement rapide et approprié des demandes des citoyens et une amélioration des taux d'élucidation. Ce qui implique une large disponibilité, dans le temps et l'espace ainsi qu'une bonne connaissance de la population sans laquelle l'on ne peut rassembler l'information nécessaire à l'élucidation

des faits commis. La réalisation de ces objectifs suppose des structures déconcentrées, dotées d'une autonomie suffisante pour s'adapter aux réalités du terrain, voire décentralisées; mais possédant le degré d'intégration nécessaire pour leur assurer un niveau correct d'opérationnalité. Cette amélioration du service à la population implique également une assez large déspecialisation des personnels. La spécialisation qu'ont connu la plupart des polices en Belgique, y compris la police communale, a eu tendance à réduire à portion congrue les services chargés de traiter les demandes quotidiennes du public (police secours, le contentieux de la délinquance urbaine). Tandis que se développaient des unités nouvelles dans des secteurs relativement éloignés des préoccupations immédiates des citoyens. Chargées de tâches valorisées, ces dernières ont eu un effet attractif important sur le personnel, créant un déséquilibre dans la répartition de la charge de travail consécutif à un phénomène de désaffection à l'égard des corps les moins spécialisés. Si une certaine spécialisation est indispensable, elle doit prendre essentiellement la forme d'un relai. Le principe directeur étant, *a priori*, la compétence du service saisi, sauf s'il apparaît que ce dernier n'est pas en mesure d'accomplir les prestations requises.

Références bibliographiques

- DE VALKENEER (Christian), *Le droit de la police. La loi, l'institution et la société*, Bruxelles, éditions De Bœck, Coll. Université, 1991.
- GLORIE (J.), VAN CAMP (R.), *La police communale*, Bruges, éditions Vanden Broele, 1992.
- INSTIT., *Les services de police en Belgique*, Rapport au ministre de l'Intérieur, 1988.
- KEUNINGS (L.), *Du garde-ville à l'agent de police. Les débuts de la professionnalisation de la police en Belgique (1880-1914)*, édité par l'officier de police, 1988.
- LAFFINEUR (G.), *Police communale, gendarmerie, police judiciaire des parquets*, Courtrai, UGA, 1979.
- VAN OUTRIE (L.), CARTUYVELS (Y.), PONSAERS (P.), *Les polices en Belgique. Histoire socio-économique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, éditions Vie ouvrière, 1991.

Vers une redéfinition des rapports police-justice ? Le poids de l'histoire

René Lévy

Chargé de recherches au CNRS
Centre de recherches sociologiques
sur le droit et les institutions pénales (CESDIP)

Pour comprendre les difficultés que rencontrent les expériences récentes visant à donner au parquet un rôle de coordination dans les politiques pénales au niveau local, une perspective historique est essentielle. Elle montre que l'évolution des relations entre police et justice, dans le domaine de la police judiciaire, se caractérise par une marginalisation croissante des acteurs judiciaires par rapport aux acteurs policiers.

Au-delà des débats législatifs et des commissions de réformes qui mobilisent l'attention, se développent un certain nombre d'expériences, dont l'objectif avoué est de donner au parquet un rôle central d'animation et de coordination des politiques pénales au niveau local – grâce à une utilisation différente des pouvoirs dont il dispose et à une modification des relations qu'il entretient avec les autres acteurs de la justice pénale.

Ces expériences traduisent la tendance à la territorialisation de la politique pénale, impulsée par la commission BONNEMaison et stimulée par les lois de décentralisation. Cependant, leur mise en œuvre a fréquemment anticipé la déconcentration aujourd'hui en cours des administrations judiciaire et policière (départementalisation). Elles procèdent en réalité, à l'origine, d'initiatives isolées prises par des procureurs innovants et n'ont été avalisées par l'institution que dans un second temps au point d'être désormais reconnues officiellement comme des modèles (reconnaissance qui implique un encadrement par des directives et des procédures-types)⁽¹⁾.

(1) Voir à cet égard les différentes notes d'orientation diffusées en octobre 1992 par la Chancellerie : sur le traitement en temps réel des affaires (DAGC 1992a), le classement conditionnel et la médiation pénale (1992b), la justice de proximité (1992c).

Si les agents spécialement habilités des diverses administrations techniques – qui mettent en œuvre le « droit pénal administratif » – sont particulièrement visés, notamment dans les domaines des atteintes à l'environnement et aux règlements d'urbanisme⁽²⁾, cette redéfinition de l'action du parquet atteint également la police et la gendarmerie. Et ce, aussi bien dans leurs activités traditionnelles de mise en œuvre du droit pénal « commun », que parce qu'il s'agit précisément d'étendre leur action aux domaines jusqu'ici dévolus aux administrations spécialisées.

L'objectif de ces pratiques innovantes est, en effet, de redonner au parquet la maîtrise de l'appréciation de l'opportunité des poursuites en donnant aux articles 40 et 41 du *Code de procédure pénale* (CPP) toute leur portée, face aux administrations censées l'approvisionner en affaires⁽³⁾. La note d'orientation « Une justice pénale plus efficace... » (DAGC, 1992a) est particulièrement éloquente à cet égard; elle présente le traitement en temps réel des affaires comme « un instrument de maîtrise de l'action publique au service des parquets » (p.5) et comme un instrument de « direction » et de « contrôle » de la police judiciaire (p. 8-9).

Le trait commun à ces initiatives est qu'elles appellent toutes l'établissement, le renforcement ou la redéfinition des relations entre le parquet et les autres acteurs dont la collaboration est indispensable, et au premier chef les polices. A cette fin, un certain nombre de procureurs se sont efforcés de rationaliser l'utilisation des pouvoirs du ministère public en explicitant la politique pénale qu'ils entendaient suivre et en y sensibilisant leurs partenaires et/ou subordonnés. Mais, en complément de cette « psychologique », ils se sont aussi efforcés d'inventer un certain nombre d'instruments nouveaux ou de systématiser l'utilisation de dispositions existantes : enquêtes rapides dans le cadre des Permanences d'orientation pénales⁽⁴⁾, convocation par l'Officier de police judiciaire (OPJ)⁽⁵⁾, classement sous condition, médiation pénale⁽⁶⁾. Les expériences les plus ambitieuses visent le traitement en temps réel des affaires élucidées.

Il est encore trop tôt pour dire si ces expériences vont aboutir et si elles se généraliseront, entraînant par là une profonde modification des rapports que les différentes composantes du système pénal entretiennent entre elles. En tout état de cause, pour prendre la mesure de la difficulté de l'entreprise, il faut se rendre compte que ces efforts vont à contre-courant d'une tendance plus que séculaire. C'est cette dernière que je vais évoquer ici, en donnant un aperçu de l'évolution des relations entre

(2) MATTHARAN et MONDON (1991), MATHARAN (1992).

(3) Voir LASCOUMES (1992).

(4) V. FAGET (1990), FAGET et KIEFFER (1992).

(5) Voir les dispositifs mis en place successivement à Pontoise, Nanterre, Lyon et Bobigny par Pierre LYON-CAPN et Marc MOINARD, *Le courrier de la Chancellerie*, octobre 1989 et juin 1992.

(6) Sur le classement conditionnel et la médiation pénale, voir DAGC (1992b); sur la médiation : GUILBOT et ROJARE (1992).

police et justice, pour en signaler les principales inflexions sur une période assez longue, puisqu'elle s'étend en gros du début du XIX^e siècle à nos jours⁽⁷⁾.

Je traiterai successivement deux points :

- dans une première partie, je décrirai la mutation que l'activité de police judiciaire et du même coup les relations police/justice ont connu au cours du siècle dernier;
- dans une deuxième partie, je tenterai de montrer comment cette évolution s'est répercutee dans les relations entre polices et justice jusqu'à nos jours, et quelles en sont les tendances actuelles⁽⁸⁾.

La mutation de l'activité de police judiciaire et des relations police/justice

Une justice en mutation

Un triple constat permet de saisir l'ampleur de la mutation qu'a connue la justice pénale depuis 150 ans, mutation qu'il faut rapporter aux transformations de l'institution policière et des relations qu'elle entretient avec la justice⁽⁹⁾.

Je rappelle qu'une affaire pénale peut-être introduite de trois façons : soit par le ministère public, saisi d'une plainte ou d'une dénonciation; soit par diverses administrations (eaux et forêts, fisc, etc.); soit par la victime d'une infraction elle-même. Nous verrons que l'évolution de la part respective que prennent ces trois voies d'entrée a une grande importance.

Pour notre propos, je voudrais attirer l'attention sur trois points.

- La part croissante que prend le parquet dans le déclenchement des poursuites pénales : en 1831, il introduit 45 % des affaires; en 1980,

(7) Je m'appuierai sur trois types de matériaux : (a) des travaux, encore partiels, qui s'appuient sur la reconstitution sérieuse de la statistique pénale française que le ministère de la Justice a publié durant un siècle et demi, le *compte général de l'administration de la justice criminelle* (CGJC); la première partie des séries reconstituées, pour la période 1831-1981, est parue dans AUBUSSON DE CAVARLAY et al. (1989); PERROT et ROBERT (1989) ont d'autre part réédité le volume récapitulatif de la période 1825-1880, initialement publié en 1982; (b) un ensemble de travaux d'histoire de la justice ou de la police; (c) enfin un certain nombre de recherches de sociologie pénale portant sur la justice et la police des années 1970-1980.

(8) Ces développements sont repris, avec quelques modifications, de : Lévy (R.), « Police and Judiciary in France since the 19th Century : the Decline of the Examining Magistrate », *British Journal of Criminology*, 1993, 1 (sous presse).

(9) Je m'appuie ici en particulier sur le travail Bruno AUBUSSON DE CAVARLAY (1987, 46-47, fig.1), qui a reconstitué les cheminement des affaires judiciaires, en prenant pour base 10 000 affaires entrées en 1831, 1880, 1930, 1978. Ces années n'ont pas de signification particulière du point de vue de l'évolution interne du système du pénal ou d'un point de vue historique plus général; il ne s'agit donc pas d'une périodisation du phénomène observé. Elles ont été retenues pour des raisons pratiques et en fonction de l'histoire du CGJC : c'est en 1831 que débute véritablement la statistique pénale française; c'est en 1978 qu'elle disparaît sous sa forme classique.

95 %. Au cours de ce demi-siècle, le ministère public a donc acquis le monopole de la poursuite pénale et il l'a conservé par la suite.

– Deuxième fait notable : l'augmentation de la proportion d'affaires orientées par le parquet ne s'est pas traduite par une masse parallèle des affaires renvoyées aux tribunaux, bien au contraire. De 1831 à 1978, la part des affaires jugées tant aux assises qu'au tribunal correctionnel a fortement décrue.

Par contre, la fréquence des abandons de poursuite a connu une augmentation vertigineuse, cette décision devenant le véritable instrument de régulation du système.⁽¹⁰⁾

– Troisième observation : le juge d'instruction est de moins en moins fréquemment saisi par le procureur. Celui-ci lui adressait, en 1831, la moitié des affaires lui passant entre les mains ; la proportion était tombée à environ 1/8^e en 1880 ; elle n'atteint pas 2/1000^e en 1978.

Parallèlement, la proportion d'affaires renvoyées directement au tribunal s'accroît fortement.

Ces modifications sont relatives, puisqu'on a raisonnable ici en faisant abstraction du niveau réel du contentieux traité ; mais il est clair qu'un tel bouleversement de l'économie interne du système pénal est ancré dans de profondes mutations structurelles. Leur manifestation la plus apparente, c'est précisément que loin d'être quantitativement stable, le contentieux traité a connu une véritable explosion⁽¹¹⁾ : on est passé de 107 500 affaires environ en 1831, à 371 000 en 1880, 562 000 en 1930 et 4,315 millions en 1978 !

Le développement des appareils policiers

Cette montée en puissance du parquet s'accompagne d'une modification significative de l'activité de police judiciaire, activité qui consiste à identifier, arrêter et déférer à la justice les auteurs d'infractions. Si je parle de mutation de l'activité de police judiciaire et non de services de police judiciaire, c'est que durant le XIX^e siècle il n'exista pas d'organe spécialisé de police judiciaire ailleurs qu'à Paris. Ailleurs, le ministère public s'appuyait sur tout un ensemble composite d'agents : gardes particuliers assermentés, agents de police, gendarmes, douaniers, gardes forestiers, mais aussi maires, juges de paix, officiers de gendarmerie nationale ou commissaires de police aux pouvoirs et compétences variables. Au sein de cet ensemble, policiers et gendarmes sont minoritaires, mais leurs effectifs tendent à s'accroître.

Or, si nous examinons la statistique relative à l'activité de ces auxiliaires du parquet – statistique qui couvre la période 1831-1932 – nous constatons que la police et la gendarmerie transmettaient ensemble au parquet environ la moitié des affaires traitées par cet ensemble d'agents entre

(10) DAVIDOVITCH (1961), DAVIDOVITCH et BOUDON (1963).

(11) AUBUSSON DE CAVARIAY et al. (1989, 164-5, tabl. n° 3).

1831 et 1835. La proportion passe à 90 % vers 1876-1880 et atteint 95 % vers 1928-1932.

En d'autres termes, la montée en puissance de la police et de la gendarmerie relègue les autres agents à un rôle insignifiant et se fait à peu près au même rythme que la montée en puissance du parquet au sein du système pénal : en fait, le développement du rôle du parquet est étroitement lié à l'importance croissante prise par les polices.

Les conséquences, à long terme, de la mutation policière

Si l'on voulait résumer les conséquences durables de la mutation ci-dessus décrite sur les relations entre les trois protagonistes de la fonction de police judiciaire, on pourrait dire qu'elle a fait une victime, le juge d'instruction; un gagnant apparent, le ministère public et un gagnant véritable, la (les) police(s).

Une victime : le juge d'instruction

On l'a vu, dans l'optique du *Code d'instruction criminelle* (CIC), le juge d'instruction était le personnage central, « le seul policier véritable »⁽¹²⁾ qui devait procéder personnellement aux opérations d'informations et ne pouvait déléguer ce pouvoir qu'à un autre magistrat, lorsque l'éloignement physique l'empêchait d'y procéder. Ainsi que l'écrivait un éminent professeur de l'école des commissaires de police, Louis LAMBERT⁽¹³⁾ : « Aussi peut-on bien dire que si les règles de 1808 avaient été parfaitement observées par les magistrats instructeurs (...) le corps des juges d'instruction fût naturellement devenu une élite de détectives auprès desquels les commissaires de police feraient aujourd'hui figure de pâles apprentis ».

Si le dispositif ainsi mis en place par le CIC s'est altéré assez rapidement, c'est que l'augmentation générale de contentieux s'est traduite, en ce qui concerne les juges d'instruction, non seulement par une forte hausse du nombre d'affaires à instruire⁽¹⁴⁾, qui les a conduit à déléguer davantage les opérations d'enquête, mais aussi (et peut-être surtout) par sa conséquence inévitable, compte tenu des termes mêmes du code : l'augmentation des mises en détention provisoire.

La pratique des commissions rogatoires

En matière de délégation des actes d'instruction judiciaire, la rupture décisive se situe au Second Empire, lorsque la Cour de cassation valida

(12) LAMBERT (1951, 286).

(13) LAMBERT (1951, 287).

(14) De 48 866 en 1831 à un maximum de 90 079 en 1855. Cette hausse de 184 % est cependant moins rapide que celle de l'ensemble des affaires traitées par le ministère public pendant la même période (+ 267 %; AUBUSSON et al., 1989, p. 164).

la commission rogatoire délivrée à un commissaire de police. Dès lors, cette pratique se généralisa, la jurisprudence ultérieure acceptant même les subdélégations. En 1951, LAMBERT écrivait, pour s'en féliciter : « aujourd’hui la commission rogatoire est plus usitée que jamais, les juges d’instruction plus dessaisis que jamais, et la police mieux instruite et mieux outillée, plus introduite et plus prépondérante que jamais dans l’instruction régulière »⁽¹⁵⁾. Le *Code de procédure pénale* n’a pas substantiellement modifié cette situation, au point qu’un ancien commissaire de police devenu juge d’instruction, n’hésite pas à affirmer avec regret, dans sa thèse précisément consacrée à cette question : « Le véritable juge d’instruction, c’est aujourd’hui le commissaire de police »⁽¹⁶⁾.

En pratique, l’action du juge consiste en grande partie à refaire les actes accomplis par la police, de manière à conférer aux interrogatoires du prévenu, aux auditions des témoins et des victimes, une force probante plus grande que celle des procès verbaux de police, par les garanties supposées de loyauté dans la recherche des preuves qu’il présente⁽¹⁷⁾. Mais, quant au fond, il dépend largement du succès des investigations policières, et les policiers sont intimement convaincus qu’une affaire non élucidée durant sa phase policière – c'est-à-dire durant les 24 ou 48 heures où elle peut agir sans entraves et sans que le suspect soit assisté d'un avocat, ne le sera jamais et surtout pas par un juge d’instruction⁽¹⁸⁾.

C'est du reste une idée répandue chez les juristes que les pratiques policières d'enquêtes – non réglementées, il faut le rappeler, par le CIC – se sont considérablement développées à partir du moment où les droits de la défense (c'est-à-dire des avocats) sont entrés dans le cabinet du juge d’instruction, c'est-à-dire avec la loi CONSTANS de 1897⁽¹⁹⁾.

La détention avant jugement

La détention avant jugement (on l'appelait détention préventive avant 1970 et, depuis, détention provisoire) était une mesure qui constituait pour les juristes du XIX^e siècle une sorte de scandale, un mal, certes inévitables, mais dont il fallait tenter de limiter au maximum l'utilisation. Leur malaise tenait notamment au fait que cette mesure a toutes les

(15) LAMBERT (1951, 352); ardent défenseur de la police, et d'une franchise notoire dans l'évocation des pratiques policières mêmes irrégulières, cet auteur est une source remarquable d'information.

(16) LEMONDE (1975, 63).

(17) CHAMBON (1972, n° 48).

(18) LEMONDE (1975, 60) est, si l'on peut dire, plus « optimiste » que les policiers : il remarque que munie d'une commission rogatoire générale, la police dispose de pouvoirs d'investigation à certains égards supérieurs à ceux dont disposerait le juge opérant en personne (en particulier par sa liberté dans l'utilisation de la garde à vue).

(19) LEMONDE (1975, 71 s.); Commission justice pénale et droits de l'Homme (1989, annexe 4, p. 9); SALAS (1992, 155, note 116); BERLIERE (1991, 386 et 1196-1198) est du même avis et insiste sur l'importance de l'art. 10 du *Code d'instruction criminelle* à cet égard (cf. infra); MACHELON (1976, 177) est plus nuancé.

apparences d'une peine sans en être une et exerce les mêmes conséquences néfastes pour la vie des personnes concernées, alors qu'elles sont ensuite fréquemment innocentées. Plus récemment, ce sont surtout les répercussions négatives de cette mesure sur la population carcérale qui ont alimenté la volonté de réforme⁽²⁰⁾. Aussi est-ce le domaine de la procédure pénale qui, de 1808 à nos jours (et jusqu'à ces dernières années), a fait l'objet du plus grand nombre de projets de réformes : le Second Empire, à lui seul, a réformé la matière à quatre reprises, et la V^e République a déjà connu cinq réformes, sans compter un nouveau projet en cours de discussion !

Mais dans tous les cas, la cible est la même : il s'agit, par divers procédés, de limiter tantôt la durée de l'instruction préparatoire (et en conséquence, espère-t-on celle de la détention), tantôt l'utilisation de cette procédure (par la mise en place de dérivations), tantôt la liberté de décision du juge (en limitant les cas où il peut décider une détention)⁽²¹⁾.

Le caractère récurrent du débat fait douter du succès réel de ces réformes pour juguler le recours à la détention provisoire, mais il n'est pas douteux qu'elles aient fortement contribué à réduire le juge d'instruction à son rôle mineur actuel et qu'elles aient, par contre, continûment renforcé celui du procureur, qui apparaît comme le grand bénéficiaire de cette évolution.

Une victoire en trompe-l'œil : le ministère public

Le procureur apparaît comme le grand gagnant de cette évolution, et ce dès le milieu du XIX^e siècle. Il est devenu le vigile d'une justice dont l'organisation et les moyens n'ont jamais été à la mesure de la progression du nombre des affaires⁽²²⁾.

En tant que tel, il en vient à maîtriser presqu'entièrement le déclenchement des poursuites pénales et progressivement, avec l'évolution de la

(20) La proportion de détenus provisoires en France métropolitaine est passée de 38,8 % de l'ensemble des détenus en 1968 (13 200 sur 34 000), à 52 % en 1984 (20 000 sur 38 600), puis est revenue à 43,4 % en 1989 (19 900 sur 43 900, pour 34 000 places) ; pour une analyse détaillée des statistiques relatives à la détention provisoire, voir ROBERT (1985, 86 s.), BARRE et TOURNIER (1988), TOURNIER et LECONTE (1990). On trouvera des comparaisons internationales (qui ne sont pas à l'avantage de la France) dans l'étude de TOURNIER et BARRE (1990).

(21) On trouvera une analyse systématique de ces réformes projetées ou abouties dans ROBERT (1992) ; pour le dernier projet en date, voir la Commission justice pénale et droits de l'Homme (1989).

(22) Bien qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de statistique détaillée des effectifs des magistrats et des personnels auxiliaires indispensables au fonctionnement des juridictions (notamment les greffiers), il ne fait guère de doute que leurs effectifs n'ont pas suivi au XIX^e siècle la croissance du contentieux. Au XX^e siècle, il semble même qu'une sévère diminution des effectifs de la magistrature se soit soit produite : une brochure officielle indique que l'on est passé de 6887 magistrats en 1900 à 5421 en 1950 et 4311 en 1968, soit une diminution de près de 40 % (*La justice en France*, s.d., 9). A l'heure actuelle ils sont 5850 dans les tribunaux (et 159 au ministère de la Justice, cf. Ministère de la Justice (1990, 7) ; s'y ajoutent environ 20 000 fonctionnaires. Bien entendu, ceci englobe tous les degrés de juridiction et toutes les fonctions, ministère public compris. On estime qu'environ 50 % de l'activité des magistrats est consacrée à la justice pénale (GODEFROY et LAFFARGUE, 1989, 32-33).

législation, l'orientation même des affaires suivant les différents circuits procéduraux.

La première réforme importante du CIC depuis 1808, la loi du 20 mai 1863, traduisit précisément l'importance nouvelle du ministère public. Elle institua en effet une procédure simplifiée qui, en accordant au procureur le pouvoir de détenir un prévenu – jusqu'alors réservé au juge d'instruction – lui permit de faire juger très rapidement les auteurs de délits flagrants, sans passer comme c'était jusqu'alors le cas, par la procédure d'instruction. Explicitement inspirée des *Stipendiary Magistrates* britanniques, cette procédure visait avant tout la population flottante des grands centres urbains. Elle tirait aussi les enseignements d'une expérience parisienne d'accélération de la procédure, grâce à laquelle on parvenait déjà à faire juger certains prévenus en 48 heures, en procédant à une instruction de pure forme. Mais surtout, cette nouvelle procédure permettait d'augmenter la capacité des tribunaux à traiter les affaires, l'adaptant ainsi aux exigences d'une « production » de policière croissante (23).

Le *Code de procédure pénale*, qui s'est substitué au *Code d'instruction criminelle* à la fin des années cinquante, après des discussions prolongées remontant à l'avant-guerre, marque l'aboutissement de ce processus au plan législatif. Le procureur devient le véritable responsable en titre des recherches judiciaires.

Dans ses rapports avec le juge d'instruction, ses possibilités d'intervention dans le cours de l'instruction sont nettement augmentées : droit de requérir certains actes d'instruction ou de faire appel de toutes les décisions du juge; possibilité à l'inverse de freiner l'instruction en tardant à faire connaître ses demandes, etc.

Du reste, la part du juge d'instruction est dorénavant quantitativement infime, même si les affaires qu'il traite sont en général les plus sensibles ou les plus spectaculaires. Le procureur ne peut, en effet, se passer du juge dans deux cas : les affaires passibles de la cour d'assises (les crimes au sens juridique français du terme), ou bien, et c'est le cas le plus

(23) Sur la genèse et les objectifs de la loi du 20 mai 1863, voir Lévy (1986). Depuis cette époque, et surtout depuis une quinzaine d'années, on assiste à une utilisation croissante des procédures pénales « d'urgence ». On en a, en effet, multiplié les variantes, qui s'adressent à des « clientèles » socialement diversifiées. C'est ainsi qu'aujourd'hui un mis en cause peut, après avoir été arrêté par la police, être simplement convoqué au tribunal, sans comparaître auparavant devant le procureur. Dans des cas jugés plus sérieux, il peut être retenu un certain temps par la police (c'est la « garde à vue » qui peut atteindre 48 h) puis amené au procureur. Celui-ci peut alors décider de le relâcher, muni d'une convocation au tribunal, ou bien de le faire juger immédiatement (ou le lendemain) en le maintenant détenu dans l'intervalle. Le choix ainsi opéré a une influence très claire sur la sentence prononcée, qui sera d'autant plus sévère que l'on aura suivi la première, deuxième ou la troisième voie. D'autre part, les critères de choix sont essentiellement liés au pronostic que font successivement police et parquet du risque de voir disparaître dans la nature un prévenu libéré dans l'attente de son procès. Le fait d'avoir un emploi, un domicile et une famille est déterminant. Mais ces « bons points » sont modulés par l'origine ethnique des prévenus, surtout lorsque les priorités répressives du moment visent l'immigration clandestine (sur tous ces aspects, voir Lévy, 1984, 1987, 1989).

fréquent, les affaires qui ne relèvent pas du jury (les délits), mais appellent néanmoins des investigations longues et nécessitent l'incarcération provisoire de certains prévenus⁽²⁴⁾.

Pour le reste, il peut dorénavant accomplir, ou plutôt faire accomplir par la police tous les actes nécessaires aux investigations, avant d'appréhender l'opportunité d'engager des poursuites et de traduire les prévenus devant les tribunaux.

Le code lui confie en effet expressément la direction de l'activité de police judiciaire dans son ressort : il est « un véritable officier de police judiciaire supérieur, dirigeant, coordonnant et, le cas échéant, effectuant tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de cette partie de l'action policière qui suit l'infraction et vise à en découvrir l'auteur », selon un commentateur⁽²⁵⁾. En conséquence, il doit être immédiatement et systématiquement informé des infractions survenues dans son ressort, peut ordonner des enquêtes et doit être tenu au courant de leurs développements ; il doit aussi donner son accord à toute prolongation de garde à vue (détention par la police) au-delà de 24 heures.

Au plan juridique, le procureur de la République est ainsi devenu l'acteur-clé de la justice pénale. Toutefois, les recherches – quoique partielles – corroborent un sentiment assez répandu (et encore récemment exprimé par le rapport de la Commission justice pénale et droits de l'Homme présidée par Mireille DELMAS-MARTY) selon lequel cette prééminence du parquet est assez théorique, en ce qui concerne la police.

D'une part, le procureur de la République a bien du mal à se tenir informé des faits délictueux survenant dans son ressort, en dépit du devoir d'informer incomitant aux services de police (et rappelé par une demi-douzaine d'articles du CPP).

En pratique il n'est immédiatement informé que des faits les plus saillants (notion relative) et la plupart du temps, il n'apprend l'existence de l'affaire qu'au moment où la police lui en transmet le dossier d'enquête ou transfère au tribunal les personnes mises en cause. Son degré d'information est, *grossost modo*, inversement proportionnel à l'importance du tribunal : en faisant un peu de provocation, on pourrait dire que plus il dispose de policiers, moins précisément il est renseigné. A cet égard, il est significatif que sous le titre « Les réponses judiciaires à la délinquance urbaine », le *Courrier de la Chancellerie* (juin 1992) affirme : « Une réorganisation des rapports quotidiens entre les parquets, la police et la gendarmerie est nécessaire. Les services d'enquête rendront désormais compte immédiatement aux parquets des affaires éluci-

(24) Voir au graph. 1/1978, les 112 prévenus sur 10 000 renvoyés par le juge d'instruction au tribunal correctionnel, beaucoup plus nombreux, comme on le voit, que les renvois en cour d'assises.

(25) ESCANDE (1972, n° 202).

dées⁽²⁶⁾ et des arrestations opérées dans le but de favoriser un traitement en temps réel de celles-ci ».

D'autre part, il ne contrôle que de très loin le déroulement des enquêtes et en particulier, il use très peu des pouvoirs de contrôle de la garde à vue dont il dispose légalement. Du reste, la plupart du temps, il n'apprend l'existence d'une garde à vue qu'à l'occasion d'une demande de renouvellement ou lorsqu'il est consulté sur le déferrement des mis en cause, c'est-à-dire, là encore dans une minorité de cas (une enquête parisienne a révélé qu'en 1981, < 1/4 des mis en cause déferrés l'avaient été sur instruction du parquet, les autres étant déferrés d'office).

Autre exemple : plusieurs recherches ont révélé que des parquets importants étaient incapables de suivre les compléments d'enquête qu'ils ordonnaient, faute de les enregistrer ou de conserver un double des dossiers.

En conséquence, le parquet est bien incapable de maîtriser l'ensemble des opérations d'une police judiciaire placée sous sa responsabilité mais non sous son commandement effectif et relevant d'administrations – Intérieur, Défense – jalouses de leur autorité et pesant beaucoup plus lourd que la justice dans l'État.

La place dominante de la police

En d'autres termes, le terrain d'action du parquet – et par conséquent de la justice pénale en général – est en somme étroitement balisé par l'intervention des services de police qui l'approvisionnent en affaires et disposent d'une grande autonomie opérationnelle.

Cette situation a des répercussions très concrètes sur la « carrière » pénale des personnes prises en charge, puisque plusieurs recherches ont établi qu'il existait un enchaînement des décisions privatives de liberté aux différents stades de la procédure.

La mise en garde à vue favorise le déferrement et celui-ci fait courir un risque accru d'être placé en détention provisoire et/ou d'être condamné à l'emprisonnement ferme (ex : BAC/Filières pénales) :

- 17 % des gardes à vue libérés : prison ferme
- 70 % des gardes déferrés : prison ferme

Inversement, l'absence de garde à vue est une quasi garantie de non poursuite, ou en tout cas d'absence de condamnation à l'emprisonnement.

Dans le même ordre d'idée, on a montré récemment que la surreprésentation des étrangers en prison était en grande partie une conséquence de l'accent mis – au stade policier du processus – sur la répression de l'immigration clandestine.

(26) Souligné par moi : cette restriction aux affaires élucidées n'est pas prévue par le CPP.

Conclusion

Dans les pages qui précèdent, j'ai proposé une lecture de l'évolution des relations entre police et justice dans le domaine de la police judiciaire, qui met l'accent sur la marginalisation croissante des acteurs judiciaires par rapport aux acteurs policiers.

Il faut observer que cette situation n'est pas spécifique à la France. Dans tous les pays dont l'organisation judiciaire est comparable à la nôtre, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, par exemple⁽²⁷⁾, on observe cette prééminence du parquet dans l'organisation judiciaire, couplée à une dépendance vis-à-vis de la police au plan du fonctionnement réel.

Le poids des habitudes, que j'ai essayé de décrire, et la généralité du phénomène dans différents pays, n'incitent évidemment pas à l'optimisme, quant à la réussite des expériences que j'ai évoquées au début de cette communication.

De même, on peut douter de l'efficacité d'une modification législative, comme celle que proposait récemment la Commission justice pénale et droits de l'Homme (1990), présidée par Mireille DELMAS-MARTY (ses propositions n'ont pas été retenues par le gouvernement). Il s'agirait de réorganiser tout le dispositif de mise en état des affaires pénales en confiant au ministère public la responsabilité des investigations, sous le contrôle d'un juge qui prendrait les décisions relatives aux libertés et vérifierait la régularité des actes. Corrélativement, le juge d'instruction serait purement et simplement supprimé (comme en Allemagne, en 1975).

Ce dispositif marquerait, en somme, l'aboutissement de la tendance séculaire que j'ai décrite et la Commission en attend un renforcement du parquet vis-à-vis de la police.

Or, comme je l'ai indiqué, ce n'est pas en raison d'une insuffisance légale que la relation actuelle entre la police et le parquet s'est instituée. Plutôt qu'une redéfinition juridique, c'est une redéfinition des pratiques qui serait nécessaire si l'on veut modifier la situation actuelle.

Or, c'est beaucoup plus difficile, parce que cela ne peut ni s'imposer hiérarchiquement, du haut en bas de l'institution, ni, *a fortiori*, être imposé aux institutions et aux acteurs dont on recherche la coopération, et dont les intérêts peuvent diverger. Redéfinir les pratiques, impose une implication permanente des acteurs à tous les niveaux, un travail constant de sensibilisation, de désamorçage des conflits potentiels, de bousculement des routines, de réorganisation des dispositifs, des procédures, des méthodes de travail qui ne peut s'exercer qu'au plan local. Ce n'est pas par hasard si la plupart des innovations actuellement promues par le ministère de la Justice ont en réalité été mise en œuvre, au gré de

(27) Pour l'Allemagne, FELTES (1984); le cas belge a été étudié par JANSEN et VERVERS (1990) et JANSEN (1992); pour les Pays-Bas, voir les observations de STEENHUIS (1988).

leur mutation successives, par un tout petit nombre de magistrats, sans d'ailleurs que l'on sache précisément comment les dispositifs qu'ils avaient mis en place ont évolué après leur départ.

Du coup, toutes ces entreprises sont extraordinairement fragiles, parce qu'elles ne reposent, en définitive, que sur le concours des bonnes volontés et la capacité de mobilisation et d'innovation de quelques individus, qui se rencontrent par hasard. Plus encore, comme le montre la recherche récente de GATTO et THOENIG (1992), parce que la coopération locale passe nécessairement par la personnalisation des relations entre les acteurs, qui seule permet de surmonter les barrières institutionnelles. Si tel est bien le cas, il ne reste aux autorités centrales qu'un seul instrument de pilotage : faire en sorte que les acteurs locaux aient intérêt à coopérer. Encore faudrait-il qu'elles-mêmes ressentent ce besoin...

Police et société

Présentation des ateliers 7 à 12

Eric Chalumeau

Commissaire principal de police

Responsable du département études de l'INHESI

Menaces, enjeux, coopération. Trois séries de questions ont été plus ou moins explicitement posées lors des travaux du colloque dans leur partie consacrée à l'analyse de l'environnement externe des appareils de police européens :

- quelles sont la nature et l'évolution des principaux défis modernes en termes de sécurité intérieure ;
- comment interagissent-ils, en tant que contraintes externes (ou en partie externes) avec les appareils de police ;
- où en est le développement réel des coopérations policières dans la prise en charge de ces menaces.

Très schématiquement, cinq constats issus des travaux d'ateliers, répondent largement à ces questions, même s'ils affichent parfois des orientations contradictoires :

- des tendances sociales lourdes pèsent directement et indirectement sur l'action de police ;
- les violences urbaines, conséquences de phénomènes complexes de fragmentation sociale, sont difficilement gérables par la seule police qui, pourtant, les assume en première ligne ;
- les mécanismes de coopération policière correspondent à des logiques dont le bien-fondé est parfois contesté ;
- face à la complexité des nouvelles criminalités, les administrations de police hésitent sur les stratégies à tenir ;
- les phénomènes de criminalité organisée semblent devenir un élément constitutif de la menace contre les États.

Des tendances sociales lourdes pèsent directement et indirectement sur l'action de police

Dans le cadre d'une analyse prospective qui est apparue stimulante à tous égards, les différentes contributions ont permis de dégager un certain nombre de facteurs sociaux au sens large qui semblent sur-déterminer les actions de police.

Parmi ceux-ci, cinq sont à considérer comme des éléments clés :

- la disparition du modèle industriel classique et d'une classe ouvrière organisée jouant un rôle certain de structuration sociale dans l'espace urbain;
- l'affaiblissement de l'État démocratique, quelle que soit sa structure, et l'effacement des projets collectifs;
- les désordres identitaires affectant les populations migrantes souvent coupées de leurs racines;
- la multiplication d'espaces aux statuts flous, qualifiés parfois « d'espaces privés de masse » (cheminements piétonniers, aires de repos, dalles des grands ensembles, galeries marchandes, etc.);
- le développement rapide de technologies affectant notamment l'habitat et les modes de vie. Ainsi la « domotique », définie brièvement comme un ensemble de services techniques (biovigilance, dispositifs d'alarmes domestiques télésurveillés, etc.) liés à l'habitat, déborde de la seule sphère privée pour créer de nouvelles demandes de sécurité. Par exemple, le développement des alarmes protégeant les domiciles et gérées par des sociétés de télésurveillance mobilise, sans grand résultat, une part du potentiel investi dans la gestion des urgences de police. Le chef de la police d'Edmonton (Canada), Chris BRAIDEN, a fait connaître les résultats d'une étude sur ce sujet. Dans l'agglomération dont ses services ont la charge, 97,4 % des alarmes répercutées sur la police par les centres privés de télésurveillance sont de fausses alarmes d'intrusion. Or ces appels représentent 42 % des interventions classées « de première urgence », lesquelles ne débouchent que dans 0,3 % des cas sur une arrestation en flagrant délit.

Ces tendances lourdes d'évolution des sociétés modernes vont dans le sens d'un effritement des contrôles sociaux traditionnels comme la famille ou l'école.

De ce fait, la police qui avait pour mission d'intervenir de manière subsidiaire sur des déviances minoritaires, se trouve projetée en première ligne et ne peut, ni ne sait, reconstituer les liens sociaux défaillants.

Fragmentation sociale et violences urbaines

L'analyse des violences urbaines en Europe et en Amérique du Nord révèle, d'une part qu'il n'y a pas de modèle explicatif global, d'autre part qu'il n'existe pas de recette de maintien de l'ordre universellement adéquate, enfin que s'exerce parmi les trois grands acteurs qui gèrent ces crises (pouvoir politique, police, médias) un jeu de pouvoir dont les effets pervers sont soulignés.

Selon la majorité des intervenants, il n'y a pas de modèle explicatif pertinent sur la nature et les causes des violences urbaines. Néanmoins plusieurs thèses sont avancées par les chercheurs : émeutes instinctives, contexte socio-économique, stratégies de certains groupes (pillages, provocations, médiatisation des problèmes).

On constate cependant qu'il s'agit de formes de « nouveaux mouvements sociaux » avec des revendications non négociables ou non formulées du type : « rendez-nous notre dignité ».

S'il n'y a pas de modèle explicatif global, en revanche les chercheurs anglo-saxons insistent en général sur le rôle objectif de la police dans le déclenchement des émeutes. En effet, une proportion importante de celles-ci sont immédiatement postérieures à des « incidents de police ».

Cette thèse est toutefois en partie battue en brèche par deux constats :

- en premier lieu, Wesley SKOGAN montre qu'aux États-Unis le plus grand nombre d'incidents de police dans les quartiers sensibles ne donne pas lieu au développement de désordres urbains et qu'à type d'incident identique dans des quartiers comparables les réactions sont différentes ;

- en second lieu, c'est moins la police – en tant que mode d'action – que le policier – en tant que figure emblématique d'une oppression réelle ou mythique – qui est pris à partie.

Face à cette complexité, aucune technique de maintien de l'ordre n'apparaît comme définitivement adaptée. C'est ce qui ressort de la comparaison des expériences étrangères : utilisation de forces mobiles de réserve, d'unités territoriales plus flexibles, etc. Les tactiques sont évolutives. Il n'y a donc pas de réponse universelle. La pertinence du dispositif sera à la merci, comme l'a bien développé Patrick BARDEY, du « dernier homme de la dernière centurie de la dernière manipule de la dernière cohorte ». C'est donc l'imprévisibilité qui constitue de plus en plus le trait dominant de l'issue des tactiques de maintien de l'ordre.

Du côté des pouvoirs établis, s'exerce un jeu subtil à trois entre police, pouvoir politique et médias. Le pouvoir politique semble en effet de plus en plus interventionniste dans les stratégies de maintien de l'ordre suite à l'hyper-médiatisation des flambées de violences urbaines. Les effets pervers de cette « triangulation » sont dénoncés comme pouvant favoriser, notamment, un certain « exhibitionnisme émeutier ».

Quant à l'appréciation sur l'avenir, le pessimisme est de rigueur, même si une vision historique permet de le tempérer. En effet, au cours du dernier siècle, on assiste globalement à une pacification des manifestations collectives, en France notamment.

Les mécanismes de coopération policière correspondent à des logiques dont le bien-fondé est parfois contesté

La coopération a été un thème transversal du colloque évoqué assez souvent de façon implicite et presque toujours contradictoire. Deux thèses frontales ont été exposées.

Pour la majorité des acteurs policiers, la coopération est une réponse efficace à l'internationalisation des grandes criminalités.

Une seconde thèse, défendue par certains chercheurs, considère que la menace est essentiellement une construction sociale visant à rechercher un ennemi global plus ou moins mythique. Cette construction aurait, en fait, pour but inavoué d'intégrer l'immigration clandestine au sein d'une menace globale et, ainsi, de la criminaliser.

Parmi les autres analyses sur la coopération, un certain nombre d'éléments méritent d'être relevés :

- certains intervenants, fortement engagés dans la lutte anti-terroriste, font valoir que la vraie coopération est bilatérale. Pourquoi ? Parce qu'il y a une cible commune déterminée conjointement par deux États (exemple franco-espagnol de la lutte contre l'ETA MILITAIRE);
- dans le même sens, les modalités de la coopération multilatérale sont souvent dénoncées comme étant peu opérationnelles. Elles engendrent des normes juridiques sans que les pratiques suivent (exemple du contrôle des immigrations). De surcroît, cette coopération multilatérale ne serait utile qu'à la création de réseaux dont profiterait une nouvelle bureaucratie de policiers supranationaux, qualifiés parfois de « nomades administratifs ».

Un autre point de désaccord est apparu sur la question de savoir si la coopération est un contrepoids justifié à la disparition des frontières. Assez naturellement, les polices des frontières estiment que la coopération internationale est la compensation normale de l'effacement en cours des frontières nationales.

En revanche d'autres intervenants ont fait valoir que cette argumentation était peu réaliste, les dites frontières nationales étant d'ores et déjà devenues largement symboliques et qu'il n'y avait donc pas lieu de compenser leur effacement.

En ce qui concerne le cas tout à fait particulier de la coopération Est/Ouest, trois idées forces se sont dégagées :

- une prééminence du bilatéral sur le multilatéral, mais souvent dans un cadre flou faute de textes encadrant les activités de police à l'Est;
- dans cette bilatéralité, une logique forte de concurrence commerciale et de zone d'influence entre les grands États;
- enfin, un risque d'orientation vers la mise en tutelle technique des polices de l'Est plutôt que vers une coopération pleinement partenariale.

Face à la complexité des nouvelles criminalités, les appareils de police hésitent sur leurs stratégies d'adaptation

Dans le domaine des atteintes à l'environnement, on relève, notamment en Allemagne, un mouvement encore timide de criminalisation. Cependant, ce mouvement n'exclut pas que prédominent *in fine* des logiques économiques. Quant aux appareils de police, dont la compétence matérielle n'est pas toujours évidente, ils hésitent à prendre en charge ces infractions.

D'une manière générale, pour toutes les nouvelles criminalités, la répression peut difficilement s'exercer sans création d'une agence répressive spécialisée. Autrement dit, sans organe répressif, pas de fonction répressive, ce qui est une forme de réponse typiquement administrative.

Pourtant, les intervenants ont critiqué cette logique organique et ont préconisé que les solutions, tant nationales qu'internationales, ne s'inscrivent pas dans une politique bureaucratique de nature à alourdir davantage les dispositifs existants.

En effet, les moyens à mettre en œuvre pour prendre en charge les nouvelles criminalités ne sont pas forcément complexes; mais ils sont fréquemment surestimés s'agissant d'infractions techniques telles que les atteintes écologiques ou la criminalité économique et financière.

Une proposition vise donc à ne pas penser à des réponses en termes d'organisations lourdes mais plutôt de structures légères au sein desquelles les agents seraient capables d'actionner leurs propres réseaux « faisant appel à ceux qui savent en fonction des besoins de l'enquête ».

Les phénomènes de criminalité organisée semblent devenir un élément constitutif de la menace contre les États

Les situations sont très contrastées selon les pays. De plus, une mise au point initiale tend à devoir limiter l'usage du mot « mafia » et réservier celui-ci à un nombre restreint de groupes criminels se caractérisant par :

- leurs modèles fermés;
- leurs violences;
- leur rapport étroit à un territoire et à une population.

En Europe, ne relèvent de cette définition que les quatre mafias italiennes et des groupes liés aux triades chinoises. De nombreux autres groupes, organisés au plan transnational, souvent qualifiés abusivement de mafieux par la presse, relèvent plutôt de la définition anglo-saxonne du crime organisé.

Ce qui apparaît comme fondamentalement nouveau, c'est moins l'existence ou la multiplication de ces groupes que leur entrée dans une phase qualifiée de « *financiarisation* » de leurs activités. Pour l'Italie, par exemple, le coût économique de la criminalité est estimé à 27 000 milliards de lires par an dont environ 45 % pour la criminalité mafieuse, soit 10 % environ du PNB officiel.

Ces groupes s'attaquent aux appareils d'État par :

- la corruption de certains responsables;
- l'exécution physique de personnages incarnant l'autorité publique;
- l'application de leurs normes de comportement au tissu social ambiant (l'*« omerta »* s'applique en Sicile au delà des seuls cercles mafieux).

Dans cette mutation du crime contre l'État, les organismes de police judiciaire trouvent un regain de légitimité et en jouent souvent très habilement, même s'ils tendent à être concurrencés par d'autres services à la recherche de nouvelles cibles, notamment ceux de contre-espionnage.

Cette brève restitution des travaux du colloque nous conduit à deux conclusions :

- l'une portant sur la forme des débats et le mélange des publics policier et scientifique. La dynamique de production de connaissances a montré que même si les policiers et les chercheurs s'exprimaient en général sur deux registres différents (ce qui est normal), ils n'en parvenaient pas moins à nouer un dialogue très fructueux et à dégager une réelle capacité d'analyse sur les menaces et les stratégies d'adaptation;
- l'autre portant sur le fond. Les dimensions des constats établis sur les enjeux de sécurité incitent à une mobilisation très au-delà de certains discours rhétoriques.

La violence collective et le rejet de l'autorité

John Benyon

Directeur du centre de recherche sur l'ordre public
Université de Leicester
(Grande-Bretagne)

Pourquoi certains groupes se tournent-ils vers la violence collective ?

Après avoir rappelé les différentes conceptions philosophique et politique du désordre, cet article suggère que six variables conditionnent l'ordre public : l'efficacité des politiques gouvernementales; l'adhésion aux valeurs dominantes; la participation politique; le consentement à l'autorité; la perception qu'ont les individus de la légitimité et de la justice du régime.

L'un des principaux objectifs d'un bon gouvernement est d'établir et de maintenir l'ordre public. En effet, l'ordre, la stabilité et la sécurité sont les bases sur lesquelles se construisent prospérité, liberté et qualité de la vie. Il est cependant évident que ce n'est pas un but facile à atteindre : un simple regard sur le monde actuel ou sur l'histoire de l'humanité suffit à prouver qu'à de nombreux points de vue, les sociétés connaissent plus souvent le désordre et la violence collective que l'ordre public et la tranquillité.

Pourquoi certains groupes se tournent-ils vers la violence collective ? Comme pour tant de questions concernant les comportements humains, on peut regretter l'absence de réponse claire. Il est cependant possible de trouver des points communs entre les lieux où cette violence collective se manifeste, les circonstances qui l'entourent et les groupes sociaux qui s'y trouvent mêlés. Le but de cet article est de montrer que l'étude de certaines variables du conflit peut être éclairante.

Six facteurs semblent déterminer les niveaux de conflit élevés dans les villes européennes que l'on constate depuis les dix dernières années que ce soit dans la désorganisation sociale, dans l'escalade des taux de criminalité, l'expansion de l'économie souterraine, la consommation grandissante de drogues ou bien même dans la baisse de la coopération avec la police. Ce sont l'efficacité des programmes gouvernementaux, le degré

d'identification au régime, les possibilités de participation politique, l'adhésion volontaire de la population, les opinions sur la légitimité de l'État et les perceptions de la justice sociale. La solidité de ces facteurs définit le degré d'hostilité et de plus, l'affaiblissement de l'un d'eux peut avoir des répercussions défavorables sur les autres. Par exemple, si l'efficacité des mesures prises dans les zones urbaines chute, l'adhésion de la population et le sentiment de légitimité déclinent également. De même, la désillusion causée par un certain dénuement, s'il est prolongé, peut entraîner une participation plus faible et un sentiment d'injustice accru. Dans de telles circonstances, la violence et l'hostilité grandissent mais le recours à la police pour les maîtriser ne fait souvent qu'exacerber les problèmes. Si la police tente de gérer des conflits à l'aide de méthodes coercitives, les gens qui les subissent ressentent un sentiment croissant d'injustice. Ils se sentent niés et, en conséquence, retirent leur confiance au pouvoir. Et ainsi, la spirale se poursuit.

Ces facteurs sont liés aux conditions de vie et aux sujets de mécontentement fondamentaux que l'on trouve dans les zones défavorisées des cités européennes. On peut identifier quatre caractéristiques de ce type : un taux de chômage important, des conditions sociales défavorables, l'exclusion politique ainsi que l'impuissance de la police qui se trouve confrontée à la méfiance et à l'hostilité. S'ajoutent souvent la discrimination et les préjugés raciaux.

Dans cet article, il s'agira d'abord de souligner l'intérêt de longue date apporté à l'ordre public en Grande-Bretagne, à travers des exemples tirés de son histoire mouvementée. Nous envisagerons ensuite les conceptions divergentes de la nature humaine qui ont une incidence sur les perspectives politiques en matière de désordre. Nous fournirons diverses explications des émeutes pour nous pencher sur les six facteurs qui déterminent l'ordre public. Enfin, nous analyserons le rôle de la police dans la gestion des problèmes urbains.

L'ordre public : une perspective historique

« Le bon vieux temps »

Que ce soit au niveau du désordre social, de la violence collective ou de la peur que ces phénomènes inspirent, il n'y a rien de nouveau. Il semble réigner une sorte d'amnésie historique collective et l'on suggère volontiers que les sociétés connaissent actuellement plus de violence et de dérèglements que par le passé. Cet argument laisse à penser qu'au bon vieux temps, les gens savaient se comporter et qu'ils faisaient ce qu'on leur demandait alors que dans la société actuelle, on assiste à une augmentation du désordre et de l'anarchie. En Grande-Bretagne, M. THATCHER a même plaidé pour un retour aux valeurs victoriennes

mais il suffit d'examiner rapidement cette période pour réaliser qu'elle se caractérisait par des explosions fréquentes de désordre social.

Dans ces considérations sur le passé, le mot clé est « discipline ». Certains journaux et certains hommes politiques propagent l'idée, maintenant très répandue, que la société moderne manque de plus en plus de discipline. En 1985, le secrétaire d'État au ministère de l'Intérieur, Giles SHAW, déclarait à la Chambre des communes (HANSARD, 23 octobre 1985, vol 84, col. 385) : « Aujourd'hui en Grande-Bretagne, le mot discipline est devenu une grossièreté. Il a disparu depuis longtemps de millions de foyers et il a été banni de milliers d'écoles. La police demeure le premier bastion de discipline et de responsabilité de notre société ».

Dans *Hooligan* (1983), Geoffrey PEARSON a mis en évidence la vieille inquiétude portée à l'augmentation du désordre et de l'anarchie en Grande-Bretagne. On peut retrouver les traces de cette préoccupation sur plus de deux siècles. En 1981, G. GALE déclarait dans le *Daily Express* : « On a assisté au cours de ces vingt dernières années à un rejet de l'autorité et de la discipline ». Pourtant, des remarques quasi-identiques avaient été faites une vingtaine d'années plus tôt à la conférence du parti conservateur de 1958 où il avait été déclaré : « Depuis 25 ans, nous avons dans ce pays fait l'erreur de rejeter le mot discipline et maintenant, nous en souffrons ». Un demi-siècle auparavant, en 1904, la Commission interministérielle sur la déchéance physique avait constaté : « Nos jeunes n'ont pas la moindre notion de discipline ou d'obéissance ».

N'en déplaise à M. THATCHER, le XIX^e siècle s'est considérablement intéressé à l'augmentation de la criminalité et des désordres, en particulier aux agressions et aux vols sur la voie publique. Cet état de fait a été globalement attribué au déclin des normes de comportements et à la notion de discipline chez les jeunes. H. WORSLEY écrivait d'ailleurs dans son livre « *Juvenile Depravity* » (1849) : « l'insubordination à l'autorité exercée par les parents et en conséquence à toute autorité est généralisée ». En 1843, Lord ASHLEY déclarait au Parlement : « la moralité des enfants est dix fois pire qu'auparavant » et quinze ans plus tôt, dans un livre au titre quelque peu mélodramatique *The Last Days : A Discourse on The Evil Character of These Our Times* (1828), E. IRVING notait : « les enfants élevés pendant les trente dernières années ne portent plus le même respect à leurs parents... voilà la cause essentielle de la montée du crime ».

Pourtant, un demi-siècle plus tôt, l'indiscipline et l'incapacité des parents à élever correctement leurs enfants avait également constitué un motif d'interrogation. En 1776, J. HANWAY remarquait dans son livre *Solitude in Imprisonment* : « Depuis un certain nombre d'années, nous vivons un état d'indiscipline... il est impossible de gouverner si les parents n'exercent pas leur autorité ». Une génération plus tôt, en 1730,

D. DEFEOE avait adressé au maire de Londres, un pamphlet rédigé en ces termes : « La ville entière, Monsieur le maire, s'alarme et s'inquiète. Les citoyens ne se sentent plus en sécurité dans leur propre foyer ou dans les rues de leur ville; on les dépouille, on les insulte, on les maltraite et des actes comme il s'en n'est jamais perpétré auparavant sont désormais commis sous votre administration (du moins à cette échelle), actes qui, si on les tolère, nécessiteront pour les réprimer, l'intervention de l'armée et non de la justice ».

Le passé tumultueux de la Grande-Bretagne

Pendant les années quatre-vingt, il était fréquent de dire que la violence collective était « étrangère aux cités britanniques », et pourtant il est nécessaire de souligner que la Grande-Bretagne a connu au cours de son histoire de nombreux exemples de troubles sociaux et de mouvements protestataires violents. A de nombreux égards, son passé fut en effet particulièrement mouvementé (HAMPTON 1984; STEVENSON 1979).

Il y a plus de six cents ans, en 1331, l'Angleterre était submergée par des revendications concernant la taxe locale. La conséquence de cette nouvelle taxe à laquelle s'ajoutaient d'autres injustices, fut l'insurrection connue sous le nom de Révoltes des paysans, qui menaça de renverser le Royaume. Jusqu'aux années 1989-1990, aucun gouvernement ne tenta à nouveau d'introduire une taxe locale et là encore, il y eut de graves désordres.

Au XVIII^e siècle, des émeutes ont eu lieu au sujet de diverses revendications. Elles concernaient les prix de la farine et du pain, les salaires et les conditions de travail, les réformes politiques, le *Militia Act*, les enclosures, les péages et les impôts indirects. Les troubles les plus remarquables furent les émeutes anti-catholiques de juin 1780 (*Gordon Riots*) au cours desquelles 285 personnes trouvèrent la mort et 25 furent pendues. Au siècle dernier, il faut retenir le Luddisme, les problèmes dus aux guerres post-napoléoniennes, la révolte des campagnes (Captain SWING Disorder/Rebecca Disorder) et en 1855, les *Sunday Trading riots*. Il était traditionnel de répondre à toute explosion de violence par un recours aux forces armées, mais en 1812, R. SOUTHEY doutait de leur fiabilité (HALEVY 1912, p. 292) : « Actuellement, il n'y a que l'armée pour nous préserver du plus terrible de tous les désastres, une insurrection des pauvres contre les riches mais combien de temps pourront nous compter sur elle, c'est une question que j'ose à peine me poser ».

Au XIX^e siècle, le besoin de réformes politiques fut une cause majeure de troubles mais les revendications d'ordre social, le problème du chômage et l'absence de représentation politique jouèrent également leur rôle – les émeutes de Trafalgar Square qui eurent lieu le dimanche 13 novembre 1887, le fameux *Bloody Sunday*, virent la police affronter les chômeurs causant 200 blessés et la mort de 3 personnes.

En 1908, une commission parlementaire rapporta après enquête que depuis 1869, les troupes avaient reçu l'ordre d'intervenir dans 25 émeutes différentes et que par deux fois elles avaient dû tirer. La période précédant et succédant à la première guerre mondiale fut également marquée par des troubles généralisés causés par des questions telles que le vote des femmes, l'autonomie de l'Irlande ou les conflits industriels. En 1910, on fit de nouveau appel aux troupes pour maîtriser l'agitation, cette fois à Tonypandy, au Rhondda, et l'année suivante, il y eut 4 morts à la suite d'affrontements violents à Liverpool et à Llanelli.

En 1919, des troubles survinrent à Luton, Wolverhampton, Coventry et Swindon. Des émeutes raciales éclatèrent à Cardiff où 3 personnes furent abattues, à Plymouth, Newport, dans l'East End de Londres et à Liverpool où Charles WOOTTON trouva la mort. En août de la même année, une grève des forces de police de Liverpool causa des émeutes généralisées qui nécessita une intervention blindée. Bien qu'on affirme fréquemment le contraire, les années trente furent une période assez agitée, chaque année apportant son lot de perturbations et de violence. C'est à juste titre qu'on les a qualifiées de « décennie diabolique » (BENYON et SOLOMOS 1987, p. 38-41).

L'époque contemporaine : depuis 1980

Les villes britanniques sont réputées pour leurs troubles fréquents, pourtant, les années comprises entre 1945 et 1980 ont constitué une période de calme relatif. Pendant ces trente-cinq années, il y eut pourtant de nombreuses manifestations de violence et des « périodes d'insécurité » comme celles causées par les Blousons noirs dans les années cinquante ou les *Mods* et les *Rockers* dans les années soixante (COHEN 1973; HALL et JEFFERSON 1976). En août 1958, Nottingham et le quartier de North Kensington à Londres furent le théâtre d'attaques racistes et de manifestations de violence contre les Noirs.

Au cours des années soixante-dix, la population se préoccupa énormément des agressions (HALL, CRITCHER et al. 1978; BENYON 1986) et du phénomène du hooliganisme lié au football (DUNNING et al. 1987; INGHAM 1978). En outre, ce fut une décennie où s'est exprimée une inquiétude grandissante au sujet des violences survenues lors de piquets de grève comme aux entrepôts de Coke de Saltley en février 1972 et aux laboratoires photographiques de Grunwick entre le mois d'août 1976 et l'automne 1977 (CLUTTERBUCK 1980). En revanche, de 1945 à 1980, il n'y eut pas d'émeutes dans les villes de Grande-Bretagne – contrairement à l'Irlande de Nord – comparables aux troubles qui eurent lieu ensuite.

En 1980 et 1981, les émeutes dans les zones urbaines défavorisées constituèrent un tournant. En 1984, le chef de la police de Londres rapportait que de nombreuses flambées de violence étaient susceptibles d'atteindre

les proportions prises à Brixton en 1981 et il ajoutait : « Aujourd'hui, Londres est devenue une ville explosive » (*Guardian* 17 octobre 1984; BENYON 1984, p. 53, 61 et 241). Des émeutes graves eurent de nouveau lieu en 1985 et se reproduisirent les années suivantes, notamment en 1991. Les conflits dans l'industrie provoquèrent également des troubles majeurs tels que la grève des mineurs en 1984 ou les problèmes de l'imprimerie de Wapping. De plus, comme nous l'avons déjà mentionné, la taxe locale entraîna des mouvements de protestation violents, en particulier les événements de Trafalgar Square le 31 mars 1990.

L'ampleur terrible de ces désordres mérite d'être brièvement rappelée. A Brixton, le samedi 11 avril 1981, après presque six heures de violence, d'incendies et de pillages, 279 policiers et 45 particuliers au moins furent blessés, 61 véhicules privés et 56 voitures de police furent endommagés ou détruits et 145 locaux subirent des dégâts dont 28 par le feu (SCARMAN 1981). Le vendredi 3 juillet 1981, dans le huitième district du Merseyside à Liverpool, un incident apparemment mineur déclencha des émeutes qui durèrent jusqu'au lundi 6 juillet. Au cours de la seule soirée du dimanche, 282 policiers furent blessés dont certains si gravement qu'ils ne purent jamais reprendre leur service. Pour la première fois de l'histoire de la Grande-Bretagne, la police utilisa du gaz CS contre les émeutiers. Le pillage et les incendies furent généralisés et l'on évalua les dommages à environ 10 millions de livres.

Le lundi 9 septembre 1985, dans le quartier de Lozells Road à Handsworth, Birmingham, des troubles violents causèrent la mort de 2 personnes, il y eut 122 blessés, principalement membres de la police et les dégâts matériels furent estimés à 7,5 millions de livres. Pendant le week-end du 28 et 29 septembre 1985 à Brixton, on comptabilisa 724 délits majeurs, 43 particuliers et 10 policiers furent blessés et on procéda à 230 arrestations. En 1985, les incidents les plus sérieux éclatèrent à Broadwater Farm Estate dans le quartier de Tottenham à Londres. Au cours d'une nuit d'une extrême violence, le *Constable* de police Keith BLAKELOCK fut poignardé et tué, 20 particuliers et 223 policiers blessés et 47 voitures ainsi que quelques immeubles incendiés. Les policiers furent la cible de tirs blessant plusieurs d'entre eux ainsi que des journalistes. Les troubles de Trafalgar Square, le 30 mars 1990, se soldèrent également par de nombreux blessés et des dégâts matériels considérables. En 1991, des émeutes touchèrent diverses localités comme Blackbird Leys à Oxford (22-27 août), Ely Estate à Cardiff (30 août), Handsworth à Birmingham (2 septembre) et Meadow Well Estate à Newcastle (10 septembre). On déplora beaucoup de blessés, de nombreux délits et des dégâts importants. D'autres incidents furent rapportés en 1992.

La loi et l'ordre : une perspective politique

Réflexions sur la nature humaine

« Pourquoi les gens se révoltent-ils ? ». Il est facile de poser cette question mais il est beaucoup moins évident d'y apporter une réponse simple. Toutefois, après chacune des émeutes survenues en Grande-Bretagne depuis 1980, nombreux furent les experts, les hommes politiques et les policiers qui offrirent des réponses faciles et des solutions simples. La quasi-totalité du débat contemporain sur la législation et l'ordre public trouve son origine dans des conceptions divergentes de la nature humaine. D'un côté, on trouve les « pessimistes » ou « réalistes » pour qui les individus sont par nature égoïstes et intéressés; à l'opposé, les « optimistes » ou « idéalistes » qui pensent que les humains ne sont pas mauvais par nature mais qu'ils adaptent leur comportement aux circonstances et à l'environnement dans lesquels ils évoluent. Pour ceux-là, les facteurs sociaux, politiques, économiques et culturels sont déterminants.

Alors que les perspectives libérale et radicale s'intéressent aux failles fondamentales de l'organisation sociale et politique, l'interprétation des conservateurs souligne les imperfections de la nature humaine. Au cours du débat mené à la Chambre des communes le 23 octobre 1985, le ministre de l'Intérieur souleva ce problème en attirant l'attention sur le fait que : « L'exaltation que l'on peut ressentir à former et à appartenir à une bande, l'excitation évidente créée par la violence et qui est à l'origine des crimes redoutables que l'on connaît, la cupidité qui explique les phénomènes de pillage sont des faits que l'on ne peut imputer au dénuement et à la souffrance que si l'on occulte certains aspects essentiels et peu glorieux de la nature humaine. »

Cette approche réaliste ou pessimiste est celle de Nicolas MACHIAVEL (1469-1527) et de Thomas HOBBES (1588-1679). Dans *Le Prince*, MACHIAVEL soutient que l'on peut justifier l'attitude d'un souverain qui a recours à la trahison et à la violence afin de maintenir l'ordre et l'autorité au sein d'une population fondamentalement mauvaise. HOBBES voit les humains comme des êtres essentiellement égoïstes, recherchant le plaisir, essayant d'éviter la douleur et animés par dessus tout par leur propre instinct de conservation. Il utilise la métaphore de l'état de nature pour illustrer les conditions dans lesquelles les gens vivraient en l'absence d'un gouvernement puissant. Ce serait la guerre permanente entre des individus uniquement préoccupés d'eux-mêmes et chacun vivrait « dans la pauvreté, les difficultés, la bestialité et pendant peu de temps ». Dans *Le Léviathan*, son ouvrage le plus célèbre, HOBBES dresse les grandes lignes de cette conception et affirme qu'il est dans l'intérêt de chacun de vivre gouverné par un souverain puissant et sous l'autorité de la loi.

L'approche idéaliste, quant à elle, s'exprime au travers des écrits de Jean-Jacques ROUSSEAU et de Karl MARX. Dans *Le Contrat Social* et

Emile, tous deux publiés en 1762, ROUSSEAU expose sa philosophie. Selon lui, les humains sont bons par nature mais c'est la société qui les corrompt. En désaccord total avec l'approche de HOBBES, ROUSSEAU affirmait que dans l'état de nature, les individus étaient heureux, bons et libres mais qu'à l'heure actuelle « l'homme naît libre et partout il est enchaîné ». Ce n'est donc pas la nature humaine qui est à condamner lorsque le crime, le vice et le désordre surviennent, mais plutôt la société elle-même.

Tableau 1
Les différentes approches de la loi et de l'ordre

Perspective Conservatrice	Perspective Libérale/ Radicale
Autoritaire	Libérale
Inflexible	Tolérante
Châtiment	Réhabilitation
Dissuasion par la sanction	Suppression des causes sociales
Valorisation des pouvoirs policiers	Valorisation des libertés civiques
Valorise la discipline	Valorise l'éducation
Rejette la permissivité	Rejette l'autoritarisme
Valorise « l'autorité de la loi »	Valorise la justice « sociale »

L'approche réaliste de la nature humaine est à la base de la perspective conservatrice sur la loi et l'ordre, tandis que la conception idéaliste sous-tend le discours libéral et radical. Les divers principes politiques et leurs applications concernant la loi et l'ordre découlent de ces visions contradictoires des êtres humains et bien trop souvent, les débats sur les causes de la violence collective sont des dialogues de sourds fondés sur ces approches diamétralement opposées de la nature humaine.

Les conservateurs adoptent le plus souvent une approche autoritaire et inflexible qui valorise la discipline, la dissuasion et la punition. Ils soutiennent vivement l'autorité de la loi et ceux qui sont chargés du maintien de l'ordre mais rejettent la permissivité. Considérant que les individus sont naturellement égoïstes, la peur de la punition leur paraît nécessaire pour les dissuader d'avoir des comportements illicites. La théorie de la dissuasion joue un rôle primordial dans cette approche : les gens sont censés être rationnels et ils estimeront que les chances d'être arrêtés et punis dépassent largement les bénéfices apportés par le délit. Cependant, pour que cette théorie fonctionne, la peine doit être suffisamment sévère et les risques d'arrestation et de condamnation également élevés. De même, il est important que les parents, les écoles et les communautés éduquent correctement les jeunes, dans le respect de la loi et de ceux qui représentent l'autorité. Le comportement des gens étant en grande partie fondé sur l'habitude, de bonnes habitudes doivent être mises en place

suffisamment tôt. Selon la perspective des conservateurs, l'absence de principes stricts fournis par les valeurs familiales, la religion et le respect de la loi, peut fragiliser les jeunes en particulier et les pousser au vice et à la recherche du plaisir. La permissivité des années soixante avec sa tolérance pour des comportements auparavant considérés comme déviants, a rendu possible un accroissement de la criminalité et de l'anarchie.

Pour les libéraux, les causes essentielles de la criminalité et du désordre semblent être la déchéance économique, sociale et culturelle. Les gens auraient des comportements illicites parce qu'ils sont privés de biens matériels ou de statut ou encore parce qu'ils intègrent ces attitudes dès leur enfance. Ces explications tendent à prouver que le comportement est largement conditionné par des facteurs liés au milieu social tels que, la situation familiale, les conditions matérielles, le logement, les perspectives d'éducation, les expériences culturelles et l'influence des médias.

L'approche libérale adopte une attitude moins intransigeante et met en relief la nécessité de créer les conditions qui permettront aux gens de se comporter convenablement. Plus que la discipline, elle valorise la responsabilité. A la place de la dissuasion, elle insiste sur le besoin de créer un climat de confiance. Elle préfère la gratification et la réhabilitation à la punition. Selon cette approche, les lois ne sont pas une suite de réglementations neutres mais elles favorisent ceux qui détiennent l'argent et le pouvoir. Les lois et l'ordre dépendent plus de la justice que de l'autorité et ceci doit englober la notion de justice sociale en réduisant les inégalités excessives et en apportant de l'aide aux couches de la société les moins favorisées. La théorie de la dissuasion fonctionne jusqu'à un certain point mais elle n'est efficace que lorsque les individus ont quelque chose à perdre et une certaine attente par rapport à leur avenir. Les libéraux pensent que l'enjeu matériel et social est si minime pour nombre d'individus que la menace de la punition cesse d'être un tant soit peu dissuasive. En effet, il est difficile de déposséder des gens qui sont déjà privés de tout.

Tout comme des conditions de vie décentes, l'éducation joue un rôle important mais il doit s'agir d'une éducation civique dans une société équitable. L'approche libérale voit dans l'ignorance une des causes essentielles du crime, du désordre et de la violence. C'est grâce à la connaissance et à la compréhension que les gens peuvent devenir des citoyens à part entière. Il est donc absurde d'attribuer l'augmentation de la criminalité et de l'illégalité à la permissivité. Il n'est pas nécessaire de réduire la liberté individuelle de chacun mais plutôt d'éduquer les gens afin qu'ils agissent de façon responsable et de créer les conditions favorables au développement de comportements corrects. L'approche libérale souligne l'importance des libertés civiques et met en garde contre des pouvoirs policiers accrus et des sanctions trop draconniennes. La

société doit appréhender la criminalité dans son ensemble et un renforcement des pouvoirs de la police pourrait dissuader beaucoup de gens de coopérer avec elle alors que la réhabilitation est susceptible de produire plus de résultats que des peines trop sévères.

A bien des égards, la perspective radicale peut paraître très proche de l'approche libérale. La criminalité et le désordre sont généralement perçus comme le résultat inévitable de situations économiques et sociales injustes. Le pouvoir et les opportunités ne sont pas les mêmes pour tous : en effet, certains groupes sont systématiquement exclus et ne retirent que peu de bénéfices de la société. Ils montreront une certaine réticence à coopérer et l'exclusion et la pauvreté provoqueront sans doute crime et désordre. Comme l'approche libérale, la perspective radicale espère qu'une action sociale et politique peut parvenir à favoriser la naissance d'une « société meilleure » bien qu'un changement beaucoup plus radical en faveur de l'égalité et de la suppression des priviléges soit préconisé.

Tableau 2
Visions politiques de la loi et de l'ordre

Perspective conservatrice. Responsable : le rebut de la société. Les crimes et les désordres sont perpétrés par des irresponsables et des individus peu recommandables qui ne parviennent pas à se contrôler ou à se discipliner; des gens pour qui l'appât du gain et l'exaltation sont une motivation ou qui peuvent être manipulés par des extrémistes. La criminalité et le désordre résultent de failles fondamentales de la nature humaine.

Perspective libérale. Responsable : le dénuement. La criminalité et le désordre résultent de conditions sociales qui ne sont pas satisfaisantes (un chômage important, de mauvaises conditions de vie et des problèmes de racisme). La criminalité et le désordre sont la conséquence d'une organisation sociale et politique imparfaite.

Perspective radicale. Le crime et le désordre sont le résultat inéluctable d'un système capitaliste injuste qui opprime et exploite divers groupes sociaux. Cette approche s'apparente à celle des libéraux mais considère les causes économiques, sociales et politiques comme primordiales et en conséquence, plaide pour une restructuration complète de l'ordre économique et social. Le crime et le désordre résultent de failles fondamentales dans l'organisation politique et sociale.

Explications des émeutes

Explications libérale et radicale

Afin d'analyser les diverses causes avancées pour expliquer les émeutes, il est possible de regrouper les visions libérale et radicale. Toutes deux centrent leur intérêt sur les failles fondamentales de la société et de son organisation politique, désignant en particulier comme causes de désor-

dre l'injustice sociale, l'inadaptation des institutions et une mauvaise répartition des ressources et du pouvoir. Les émeutes proviendraient de l'injustice et de l'incapacité des structures existantes à répondre aux demandes et à satisfaire les revendications de certains groupes. Bien que certains théoriciens aient présenté la violence collective comme le résultat de la pauvreté et de privations, des études historiques ont montré que les individus qui participent aux désordres ne sont pas toujours les plus démunis (RUDE 1981).

Il est plus logique de penser qu'une certaine pauvreté peut donner aux gens le sentiment qu'ils n'ont pas ce dont ils ont besoin ou ce qu'ils méritent. Cette notion est associée à l'idée que des espérances déçues peuvent causer le mécontentement, la crise éclatant lorsque les attentes grandissantes s'éloignent de plus en plus des possibilités de réalisation (DAVIES 1979). Les gens, incapables d'atteindre des buts qu'ils estiment envisageables, ressentent une tension de plus en plus vive qui finit par exploser dans un accès incontrôlable de colère (DOLLARD 1974; GURR 1970). C'est une expérience cathartique et après la violence, la tension se dissipe au moins momentanément.

Selon ces théories, le dénuement est la cause majeure des émeutes mais la violence, quant à elle, apparaît comme une explosion de fureur. D'autres, avancent que si la pauvreté est un problème sous-jacent, les manifestations de violence devraient être considérées comme l'action rationnelle et réfléchie de ceux que l'on a systématiquement exclu d'une participation active à la société. Ainsi l'explication du désordre est l'exclusion politique tout autant que la pauvreté. Les émeutes sont une façon d'imposer des revendications qui seraient autrement ignorées et de les mettre au premier plan des préoccupations politiques (BACHRACH et BARATZ 1970). De la même façon, il a été avancé que l'absence d'expression politique est un facteur clé. En effet, l'expression est importante si l'on veut que le système politique fonctionne sur des bases saines mais beaucoup de résidents les plus actifs, les plus capables et les plus responsables ont fui les centre-villes – et ce sont précisément eux qui auraient pu formuler des plaintes, s'organiser et se soulever afin d'obtenir des améliorations et des ressources supplémentaires. La population est ainsi condamnée au silence et à la frustration (HIRSCHMAN 1970).

L'expression « marginalisation politique » est utilisée pour illustrer la situation de ceux qui sont impuissants et démunis, et certains théoriciens ont eu recours à la notion « d'aliénation » pour décrire le sentiment de démoralisation et d'étrangeté par rapport à la société et à ses valeurs qu'éprouvent ceux qui souffrent du rejet social et de la pauvreté (LEA et YOUNG 1984). D'autres ont suggéré qu'une faible intégration sociale est une cause de désordre. Elle serait la conséquence de la pauvreté, de la vétusté des logements, du chômage et aussi d'une forte criminalité, toutes choses qui provoquent un sentiment de démoralisation générale. Si de plus, la population locale est extrêmement mobile, ces facteurs

entraînent l'affaiblissement des liens sociaux et du consensus sur les valeurs. Ainsi, ces désavantages mènent à une désintégration de la société qui favorise la possibilité d'explosions de violence.

Une autre explication privilégie les perceptions de l'injustice. Si les gens pensent que les détenteurs de l'autorité prennent des décisions injustes ou que leur comportement est inadapté, il se peut qu'il naîsse en eux un sentiment croissant d'amertume et de colère. La colère augmente jusqu'à ce qu'un incident, souvent apparemment mineur, provoque une réaction violente. La discrimination raciale et le chômage peuvent ainsi nourrir un sentiment d'injustice, tout comme un comportement abusif de la police.

A la suite des incidents violents qui ont secoué la Grande-Bretagne en 1985, certains policiers ont privilégié les explications insistant sur les imperfections de la société et du système politique. Parmi eux, Colin COUCH, Chef de la police à Tottenham, déclara que les désavantages sociaux et le chômage étaient des facteurs importants. Jonathan SAYEED, député conservateur de Bristol-Est, estime que « ceux qui se sentent rejetés par la société seront tentés de rejeter ses règles ». Quant à John FRASER, député travailliste de Norwood, dont la circonscription comprend la majeure partie de Brixton, il a déclaré : « Pour la circonscription et la commune que je représente, il est impossible de ne pas tenir compte du rôle joué par les restrictions budgétaires au niveau du logement et des services ainsi que par la hausse catastrophique du chômage dans les événements survenus dans cette zone, où la désillusion, le désespoir, une haine profonde et un sentiment d'aliénation sous-jacent sont la cause de ces émeutes ».

Explications des conservateurs

Aux États-Unis, on a appelé ces analyses, la « théorie de la racaille » car selon elles, les émeutes sont perpétrées par les « moins que rien » et les individus les plus malhonnêtes, en d'autres termes par « les rebuts de la société ». De telles explications ont tendance à se focaliser sur la détermination de ces individus ou sur leur faiblesse et leur crédulité. Les émeutiers sont perçus comme des gens qui se complaisent dans le crime, motivés par le pillage et le vol et qui ont choisi ces activités de façon rationnelle après en avoir pesé le pour et le contre (TULLOCK 1971). Après les troubles de Handsworth, le ministre de l'Intérieur déclara qu'il ne s'agissait pas d'un « phénomène social » mais de crimes qui n'exprimaient en aucune façon « un appel au secours mais un désir de piller ». L'excitation serait aussi, selon d'autres, une cause de troubles et les jeunes en particulier en retireraient une sensation de plaisir (BANFIELD 1968). Les émeutes se rapprocheraient donc du phénomène du hooliganisme, lié au milieu du football.

Une autre approche encore suggère que le désordre est la conséquence d'un comportement de masse. En groupe, le comportement des indivi-

dus peut dégénérer en cohue ou en violence stupide (LE BON 1960). Selon une autre théorie, ce cas de figure est encore plus probable si la désorganisation sociale et l'éclatement touchent une communauté peut-être déstabilisée par une restructuration ou un afflux de nouveaux arrivants. C'est là qu'interviennent l'immigration et les effets de cultures « étrangères ».

Une explication assez proche fait du déclin des valeurs morales ou de la baisse du respect pour l'autorité de la loi les premiers responsables des émeutes et de la criminalité en général (CLUTTERBUCK 1980 et 1983). Ceci sous-entend que les valeurs et les modes de comportement se sont détériorés et que les moyens traditionnels de contrôle social ne suffisent plus à contenir la violence. A la suite des émeutes de Tottenham à Londres en 1985, le président du Parti conservateur, Norman TEBBIT déclara que ces problèmes résultaient de la « méchanceté humaine » et il ajouta ensuite que la dégénérescence des valeurs morales était un héritage de la société permissive des années soixante. Et ce sont aux familles et à l'école qu'on reproche souvent ce déclin.

En présentant la violence comme une forme de protestation légitime, certains estiment que les médias ont participé à l'érosion évidente des valeurs et des freins aux comportements anti-sociaux. De plus, les émeutes seraient communicatives et susceptibles de passer d'une zone à l'autre par « mimétisme » (SPILERMAN 1976). En 1985 par exemple, il a été suggéré que les émeutes de Grande-Bretagne résultaient directement des documentaires sur les mouvements de protestation Noirs en Afrique du Sud.

Enfin, une théorie très répandue prétend que les émeutes seraient orchestrées par des extrémistes et des personnes subversives. La théorie de la conspiration, selon laquelle le mécontentement est stimulé par des agitateurs, est intervenue dans la quasi-totalité des explications avancées au sujet des soulèvements qui se sont produits en Grande-Bretagne depuis les émeutes de Gordon (*Gordon riots*) en 1780 (MURDOCK 1984). En 1985, certains officiers supérieurs de police déclarèrent que les émeutes urbaines de Grande-Bretagne étaient organisées par des extrémistes politiques (des « professionnels de l'insurrection » selon la formule du parlementaire Sir Eldon GRIFFITHS) ou des trafiquants de drogue. Les médias s'emparèrent immédiatement de ces deux pistes et, pour prendre un exemple (ridicule), l'édition spéciale du *Daily Express* concernant les troubles de Tottenham faisait sa une en relatant comment « un escadron de la mort trié sur le volet » composé « d'experts de la guérilla urbaine entraînés à Moscou et en Libye » avait « agi sur les ordres d'extrémistes de gauche survoltés ».

Là où la thèse de la conspiration ne tient plus, c'est qu'elle manque presque toujours de preuves et de vraisemblance. La commission KERNER et Lord SCARMAN ont tout particulièrement rejeté l'idée que les troubles étaient prémedités ou qu'ils résultaient d'une conspiration.

Lord SCARMAN affirma haut et fort : « ils sont nés spontanément. Il n'y a eu ni prémeditation, ni organisation ».

Caractéristiques communes aux zones sensibles

L'enquête de Lord SCARMAN à propos des troubles de Brixton à Londres en 1981 et celle de la commission KERNER sur les désordres aux États-Unis ont toutes deux rejoint la perspective libérale. SCARMAN rapporta que les événements étaient survenus dans un contexte défavorable à la fois au niveau politique, social et économique et notamment à un moment où le chômage, la crise du logement et une discrimination raciale généralisée atteignaient des sommets. Selon lui, la population noire souffrait des mêmes carences que les blancs mais de façon beaucoup plus aiguë et beaucoup de jeunes noirs éprouvèrent alors un tel désespoir qu'ils se sentirent rejetés par la société britannique. Un facteur déterminant fut l'hostilité ressentie par les jeunes de Brixton à l'égard des policiers qui, selon eux, les traquaient, les maltraitaient, les harcelaient et symbolisaient un régime insensible à leurs difficultés. Lord SCARMAN conclut : « lorsque les privations et la frustration sont aussi fortes qu'elles l'étaient pour les jeunes noirs de Brixton, la probabilité de voir des troubles survenir est forcément élevée ».

Comme ce fut si souvent le cas dans le passé, il semble effectivement qu'au cours des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix, les lieux concernés par des émeutes avaient certains points communs. Toutes les zones où la violence collective s'est manifestée dans les villes britanniques semblent partager les quatre mêmes caractéristiques :

- Un fort taux de chômage, en particulier pour les jeunes. Par exemple, le chômage touchait 13 % de la population britannique en automne 1985 mais il était de 20,8 % à Birmingham et de 34,8 % à Handsworth. Parmi ceux qui avaient quitté l'école en 1984, 18 % de blancs, 15,8 % d'asiatiques mais seulement 4,9 % de jeunes noirs originaires des Caraïbes avaient trouvé un emploi l'année suivante. Le chômage des jeunes en général atteignait 50 % à Handsworth et 60 % à Broadwater Farm Estate.
- Un dénuement généralisé : la dégradation de l'environnement, la carence de services sociaux et d'écoles, l'inadaptation des équipements de loisir et une forte criminalité posent des problèmes. Les logements en particulier sont souvent vétustes et la cause d'une grande détresse. En effet, le recensement de 1981 a montré que moins de 1 % des foyers britanniques étaient surpeuplés alors que le chiffre atteignait 6 % à Birmingham et 15 % à Handsworth.
- Une exclusion et une impuissance politiques généralisées : il y a peu d'institutions, de possibilités et de moyens qui permettent d'exprimer les doléances et de faire pression sur les responsables politiques. Les décisions viennent souvent du sommet et sont imposées à ces communautés par des responsables locaux ou nationaux ou par des organismes tels

que les sociétés pour le développement urbain. Cette insuffisance d'expression politique peut renforcer le sentiment de frustration et de désintérêt.

– La méfiance et l'hostilité à l'égard de la police sont évidentes chez certains groupes et en particulier chez les jeunes. Certaines méthodes policières, comme la fouille sur place, inquiètent et les plaintes concernant le harcèlement, les mauvais traitements et la violence sont fréquentes (SMITH 1983; REINER 1985; BENYON 1986). Lord SCARMAN a constaté une « perte de confiance chez des groupes importants de la population du Lambeth ». Les bavures qu'il a étudiées ont chaque fois enclenché un processus fatidique de dégradation des relations qui a créé chez beaucoup de jeunes « un sentiment d'indignation, du ressentiment vis-à-vis des policiers et de la suspicion envers tous leurs actes » (SCARMAN 1981, para 4.1).

Un cinquième facteur a été manifeste dans la plupart des zones touchées par les troubles :

– Les préjuges raciaux et la discrimination sont des maux de toute première importance. Une grande proportion de la population des zones concernées par les émeutes est noire (Caraïbes) ou asiatique. Ce sont les minorités qui ont le plus tendance à connaître les désavantages sociaux et économiques et qui souffrent également de discrimination raciale, de propos racistes et parfois d'agressions physiques (BROWN 1984; BENYON 1984, p. 163-229). Selon Lord SCARMAN (1981, para 9.1) : « Les désavantages liés à l'appartenance ethnique sont une réalité de la vie actuelle en Grande-Bretagne et je suis persuadé que ces facteurs ont joué un rôle primordial dans la relation de cause à effet des événements de Brixton. Une action urgente s'impose si l'on veut éviter que cela devienne un mal endémique et permanent menaçant la survie même de notre société ».

Les variables qui conditionnent l'ordre public

Ces cinq caractéristiques indiquent les contextes et les motifs de mécontentement susceptibles de susciter l'agitation urbaine, la question étant de savoir comment on bascule dans le désordre et la violence. Il arrive bien sûr qu'en Grande-Bretagne et dans d'autres pays européens, les gens connaissent de telles situations sans prendre part pour autant à des émeutes ou à des mouvements contestataires. Ce sont des situations qui peuvent engendrer une éventuelle agitation mais on se doit d'examiner de quelles manières elles affaiblissent les moyens de contrôle social et les possibilités de contenir la violence.

Il semble exister six variables capables d'expliquer comment le chômage, les privations, l'exclusion politique, l'hostilité vis-à-vis de la police et le racisme se transforment en conflits urbains. Ces variables sont l'efficacité gouvernementale, la citoyenneté, le degré de participation et de confiance et les perceptions qu'ont les individus de la légitimité

mité et de la justice du régime. Certaines circonstances ne peuvent que favoriser le désordre et la violence.

Il est possible de faire l'hypothèse que la probabilité de conflits urbains est inversement proportionnelle à l'efficacité des politiques gouvernementales, au niveau d'identification avec les options du régime, aux possibilités de participation politique, au degré d'assentiment de la population, à la perception de la légitimité du système, et qu'elle s'accroît en même temps que les exemples d'injustice apparaissent.

L'efficacité des programmes gouvernementaux

Les tentatives mises en place pour combattre les problèmes urbains en Grande-Bretagne et dans de nombreux autres pays européens se sont montrées globalement inefficaces. Les organismes et les institutions concernés n'ayant pas fonctionné efficacement et les moyens n'ayant pas été distribués de manière appropriée, la détérioration des conditions de vie dans les villes s'est poursuivie et en conséquence, les promesses n'ont pas été tenues et les attentes de la population n'ont pas été satisfaites.

Le mécontentement risque de s'aggraver lorsqu'il y a un décalage entre les attentes des individus et la réalité qu'ils vivent. OFFE (1984, p. 144) a souligné « la contradiction de plus en plus apparente entre les promesses et l'expérience, la forme et le contenu des politiques d'États » et ceci peut conduire à « une explosion de frustrations grandissantes » (MILLIKAN et BLACKMER 1961, p. 41).

Un échec des politiques gouvernementales peut pousser les individus à ne plus se reconnaître dans le régime et peut modifier leur vision de sa légitimité, de ses règles et de ses représentants ainsi que leur degré d'acceptation de ses actions. Comme l'a indiqué une étude récente du ministère de l'Intérieur (FIELD 1982, p. 33), lorsqu'un groupe social a le sentiment que les institutions gouvernementales négligent ses besoins, l'autorité et la légitimité des moyens de contrôle social promulgués ensuite par ces mêmes institutions seront de plus en plus remises en question.

Problèmes d'identité

Dans n'importe quelle société, le degré auquel ses membres s'identifient au régime, au système politique et aux valeurs dominantes joue un rôle important (BINDER et al. 1971; GREW et al. 1978). La question centrale est de savoir d'une part si les gens partagent des normes et des valeurs communes et d'autre part si cette identité de groupe prévaut sur l'identification qu'ils peuvent avoir avec le régime.

Si les tentatives des gouvernements pour affronter le problème du chômage, la discrimination raciale et la pauvreté en milieu urbain paraissent

sent inefficaces et superficielles, l'identification de la population concernée au système politique et à ses valeurs prédominantes est susceptible de s'affaiblir. Pourquoi les exclus devraient-ils s'identifier au système qui les rejette ? LOWENTHAL (1984, p. 34) prétend qu'il existe une « crise culturelle sous-jacente » qui se traduit par « la défaillance du processus de socialisation et du sentiment d'identification au régime ».

Le groupe peut imposer ses normes si l'intégrité des règles de la société, de ses institutions et de ses valeurs est ébranlée. Un comportement considéré comme anormal dans d'autres couches de la société peut être accepté à l'intérieur de certains groupes précis, ceci provoquant par exemple une augmentation de la criminalité ou un désir de prendre part à des actions violentes. Certains éléments rassemblés à la suite des émeutes des années soixante aux États-Unis, ont révélé que les émeutiers avaient bénéficié d'un soutien considérable notamment chez les autres noirs américains des grandes villes (MCCORD et HOWARD 1968, p. 24-27; SEARS et MCCONAHAY 1973).

Les émeutes de 1981 en Angleterre ont conduit à des conclusions similaires. Un sondage parmi les jeunes a montré que 28 % d'entre eux considéraient que les troubles étaient explicables et 44 % rejoignaient l'idée que « la violence dans le but d'amener un changement politique peut se justifier » (41 % désapprouvaient, 15 % étaient sans opinion) (BENYON et SOLOMOS 1987, p. 185). Ces résultats se démarquaient franchement des sondages concernant la totalité de la population qui exprimaient un profond désaveu des émeutes.

La baisse de l'identification aux valeurs et aux institutions du régime présente le risque de faire diminuer le consentement de la population et de provoquer un possible rejet de l'autorité politique. Elle pourrait avoir des conséquences sur l'efficacité des politiques gouvernementales et en a de fait dans le domaine de la participation politique.

La participation politique

L'importance de la participation des citoyens à leurs systèmes politiques est largement reconnue. La participation est le principal outil d'expression des revendications et un moyen indispensable pour légitimer le gouvernement comme le régime et pour garantir une obéissance spontanée. Cependant, elle ne se limite pas à des cadres formels et elle ne doit pas forcément être elle-même légitime. La plupart des troubles et des émeutes de Grande-Bretagne sont désormais considérés par les historiens comme « un marchandage collectif par la violence » (HOBBSBAUM 1959), permettant aux ouvriers de faire pression sur leurs employeurs, ou plus généralement, comme un moyen de participation politique pour ceux qui n'ont aucune autre option pour se faire entendre.

Les zones urbaines défavorisées n'ont en général que peu d'institutions, de groupes de pression ou de partis politiques par exemple, à même d'orienter la participation et de formuler les exigences. Cependant, étant

donné le besoin pressant d'expression qui se fait sentir, à moins que des cadres et des institutions permettant la participation ne continuent à se développer, des problèmes pourraient ébranler l'ordre politique. La participation est importante non seulement pour légitimer le régime et favoriser la production de résultats mais aussi pour renforcer l'identification au système. Une participation institutionnalisée facilite l'intégration et éloigne la probabilité de voir surgir une participation non institutionnelle qui s'exprimerait de façon dramatique sous la forme de protestations violentes. HUNTINGDON (1968, p. 198) souligne avec justesse que « dans n'importe quelle société institutionnalisée, la participation des nouveaux groupes réduit les tensions; leur participation leur permet d'être assimilés dans l'ordre politique ».

Un manque d'institutions et de procédures politiques dans les zones urbaines peut avoir de graves répercussions et donner naissance à un sentiment d'éloignement, au désintérêt, au ressentiment ou à la colère.

Le reflux de l'assentiment

Les possibilités de participation sont en rapport avec le degré d'assentiment des citoyens qui accepteront plus volontiers des décisions au sujet desquelles ils ont formellement exprimé leur opinion. L'assentiment dépend également de la légitimité du système et de l'identification au régime. L'étude que ALMOND et VERBA (1963, p. 253) ont menée à l'échelle des cinq nations a révélé que « la possibilité de participer aux décisions politiques renforce la satisfaction de la population vis-à-vis du système et assure une plus grande loyauté en général... Le sentiment que donne la capacité de participer à la vie politique d'un système semble accroître sa légitimité ».

La participation fait parti du processus de socialisation qui permet l'identification aux valeurs dominantes, aux réglementations et aux procédures. Grâce à elle, la loyauté et l'allégeance au système politique peuvent se concrétiser. Dans les zones défavorisées de Grande-Bretagne, le faible degré de participation de la population peut ainsi porter préjudice au consentement spontané des citoyens vis-à-vis des politiques gouvernementales, des représentants de l'État et des règles et procédures du régime.

Une baisse du degré de consentement dans les zones urbaines est manifeste. Elle peut se traduire par la chute des niveaux de coopération avec la police et par l'explosion de troubles violents ou alors exprimer un refus de se soumettre aux directives et aux règles imposées. Cela ne manquera pas d'avoir des conséquences fâcheuses sur l'action gouvernementale. Si le gouvernement et ses instances n'ont pas l'assentiment de la population, ils peuvent être contraints d'avoir recours à des moyens coercitifs. Mais ces moyens coûtent cher et peuvent aussi se révéler inefficaces ou même contre-productifs. L'utilisation de la force peut supprimer le désordre temporairement mais les études prouvent que ce type de mesures renforcent souvent la frustration et le sentiment d'injustice res-

ponsables de nouveaux accès de violence (BUSS 1961; GURR 1968; JOHNSON 1968; Comité consultatif national 1976). La légitimité du régime peut même être remise en cause.

La légitimité

A la base, est légitime ce qui est légal ou juste. La légitimité déclarée d'une action repose sur son adéquation avec des règles ou des principes. DAHRENDORF (1980, p. 397) a proposé l'analyse suivante : « un gouvernement est légitime si ce qu'il fait est juste à la fois parce qu'il respecte certains principes fondamentaux et parce qu'il est en accord avec les valeurs culturelles dominantes ».

Un gouvernement puise une grande part de sa légitimité dans son comportement et dans ses actes. C'est grâce à des résultats effectifs et à l'identification des citoyens au régime et à ses valeurs que le gouvernement et le système imposeront leur légitimité. La participation institutionnelle favorise l'identification, l'efficacité et le consentement mais elle est aussi une source directe de légitimité à travers les élections, les groupements et d'autres organisations. La légitimité de l'ordre politique en Grande-Bretagne pourrait être sérieusement éprouvée par la discrimination, les injustices sociales, le délabrement et l'abandon des cités, le chômage, l'exclusion politique et une prétendue brutalité de la police. Dans les zones défavorisées et même ailleurs, le recul de l'identification et le gouffre grandissant entre le vécu des gens et leurs espoirs minent le consensus, la confiance et la légitimité.

Il est intéressant de noter que l'historien Keith THOMAS (1978, p.64) a rapporté qu'en Angleterre, les périodes de crise de la légitimité de l'État n'apparaissent que « lorsque le régime se montre incapable de répondre aux autres attentes que l'on a par rapport à lui; à savoir les lois et l'ordre, la tolérance religieuse, la participation politique et la justice sociale ».

L'injustice sociale : le maillon central

Un certain nombre de commentateurs ont suggéré que les perceptions de la justice permettent de déterminer quand le désordre surgit dans la société. Si les gens pensent que les responsables politiques ou ceux qui détiennent un pouvoir sur eux se comportent de manière injuste, il se peut qu'ils envisagent de rendre justice eux-mêmes. Par exemple, nombre d'émeutes dans l'histoire de la Grande-Bretagne n'ont fait que défendre les droits déjà existants, le niveau de vie ou les pratiques professionnelles. THOMPSON (1968) a montré que les meneurs de ces troubles étaient souvent considérés comme des héros et que l'action directe apparaissait justifiée. La notion de justice est incontournable si l'on veut comprendre à la fois le comportement des groupes qui se sont soulevés et celui de ceux qui les ont soutenus, soit tacitement soit ouvertement. D'après THOMPSON (1971, p. 76) : « Les hommes et les femmes qui

composaient la foule étaient habités par la conviction qu'ils défendaient des droits et des pratiques traditionnels; et le plus souvent, qu'ils bénéficiaient de l'assentiment général de la communauté ».

Les perceptions de la justice contiennent une notion d'équité. Un relatif dénuement peut donner naissance à un sentiment d'injustice tout comme peuvent le faire des attitudes partisanes ou tendancieuses de la part de ceux qui détiennent l'autorité. Si le comportement de la police est perçu comme partial ou abusif, les gens auront le sentiment d'avoir été traités injustement. L'injustice joue un rôle clé dans la mobilisation de la contestation. Son importance a été soulignée en 1839 par Thomas CARLYLE (1892, p. 23) : « Ce ne sont pas les biens que possède un homme ou ses désirs qui le rendent heureux ou malheureux. Le dénuement, la faim, les afflictions de toutes sortes, la mort elle-même ont été endurées avec bonne grâce lorsque le cœur était serein. C'est le sentiment d'injustice qui est insupportable pour tous les hommes. Aucun homme ne peut et ne devrait le tolérer ».

La discrimination raciale, le chômage de longue durée, la vétusté des logements et d'autres formes de privations en milieu urbain peuvent provoquer des sentiments d'injustice. L'agitation urbaine est une réaction à des événements et à des expériences. La poudrière est créée par des conditions sous-jacentes mais elle explose à la suite d'un événement particulier qui joue le rôle d'étincelle. Presqu'immanquablement, l'incident qui précipite les événements et provoque l'agitation implique des forces de police.

Au cours des récentes émeutes en Grande-Bretagne, la plupart sinon la totalité des explosions de violence les plus frappantes ont été causées par un incident opposant la police et des Noirs (WADDINGTON et al. 1989). A chaque fois, l'action policière semble avoir été perçue comme une injustice supplémentaire qui provoqua ensuite une réaction violente. Le tableau 3 indique les causes apparentes et les étincelles ou les déclics qui ont provoqué en Grande-Bretagne les émeutes les plus marquantes depuis 1980. Il se fonde sur les travaux de Christopher BRIGHTMORE, inspecteur principal de police à Londres, entrepris quand il étudiait au Centre de recherche sur l'ordre public à l'université de Leicester (BRIGHTMORE, 1992).

Tableau 3
*Causes et éléments déclencheurs des émeutes
 en Grande-Bretagne depuis 1980*

Émeute	Élément initiateur « Déclic »	Causes
1980 BRISTOL (St Pauls) 02/04/80	Descente de police dans un café à clientèle noire et blanche	1. Harcèlement de la police 2. Privations sociales (fort chômage) 3. Discrimination raciale (en particulier sur le marché de l'emploi)
1981 BRIXTON 10-12/04/81	(10/4) Fausse interprétation de l'assistance de la police à un jeune noir blessé (11/4) Fouille d'un chauffeur de taxi devant l'agence de location de voitures S&M	1. Hostilité à l'égard de la police Comportement raciste Opération Swamp'81 2. Facteurs politiques, économiques et sociaux (chômage, problèmes de logement et d'éducation) Impuissance politique
SOUTHALL 03/07/81	Arrivée de <i>Skinheads</i> dans un concert dans un pub de Southall	1. Emeute raciale - Asiatiques contre <i>Skinheads</i> (Fascistes) 2. Conséquence de l'incident de 1976 (un asiatique abattu par le Front National) et de 1979 (la police sembla prendre parti pour le FN dans l'émeute qui a suivi sa manifestation à Southall)
LIVERPOOL (Toxteth) 03-06/07/81	Jeune noir blessé à cause d'une chute de moto dans une course poursuite avec la police	1. Hostilité à l'égard de la police - comportements racistes - méthodes policières dures 2. Privations sociales, politiques, économiques
MANCHESTER (Moss Side) 08/07/81	Tentative de jeunes blancs de pousser certains jeunes noirs à imiter les émeutiers de Toxteth	1. Prévisions auto-réalisatrices - Phénomène de « copiage » 2. Hostilité contre la police noir de Toxteth Méthodes policières dures 3. Cumul de causes sociales - chômage des jeunes, déchéance sociale
BRIXTON 15/07/81	Fouille policière de 11 maisons à Railton Road	1. Hostilité contre la police 2. Absence de mesures concrètes depuis les troubles du 04/81
1985 BIRMINGHAM 09/09/85	Altercation entre la police et des jeunes noirs à propos d'une contravention	1. Changement radical de l'action policière concernant la consommation de drogues des Rastas 2. Déchéance sociale - chômage élevé chez les jeunes 3. Pillage de circonstance

Émeute	Élément initiateur « Déclencheur »	Causes
BRIXTON 28-29/09/85	Bavure policière entraînant la mort de Mrs Cherry GROCE pendant la fouille de sa maison	1. Hostilité envers la police 2. Absence de mesures concrètes depuis les émeutes de 1981
LIVERPOOL (Toxteth) 01/10/85	Mise en détention préventive de 4 hommes, membres de la communauté noire. Echauffourée entre leurs supporters et la police	1. Hostilité envers la police - comportement raciste - méthodes policières agressives 2. Absence de mesures concrètes 3. Injustice sociale. Réponse à la mort de GROCE
TOTTENHAM (Broadwater Farm) 06/10/85	Mort d'une mère de famille noire (Cynthia JARRETT) pendant la fouille de sa maison par les forces de police	1. Hostilité envers la police Durcissement de la politique contre les trafiquants de drogue locaux. Divergence de styles entre les policiers subalternes et les officiers supérieurs.
1991		
OXFORD (Blackbird Leys) 22-27/08/91	Action policière contre les « chauffards » et les adeptes de la course-poursuite dans un lotissement	1. Réticence à l'égard des tentatives de la police de rétablir le contrôle territorial 2. Ennui conduisant au crime suivi d'une résistance à l'application des lois
CARDIFF (Ely Estate) 30/08/91	Différent commercial concernant la vente du pain entre les commerçants	1. Vendetta entre jeunes du quartier et un commerçant asiatique au sujet de la sévérité de ce dernier à l'égard des vols à l'étalage 2. Déchéance sociale et économique - chômage élevé
BIRMINGHAM (Handsworth) 02/09/91	Panne d'électricité à la suite d'un incendie criminel dans une manufacture voisine	1. Criminalité - Pillage de circonstance. Résistances aux interventions de la police 2. Déchéance sociale, politique et économique. Persistance du chômage des jeunes
NEWCASTLE (Meadow Well Estate) 10/09/91	Mort de deux voleurs de voitures à la suite d'une poursuite des forces de police	1. Déchéance sociale, politique et économique, extrême pauvreté fort chômage 2. Criminalité - Résistance à l'intervention de la police

Source : BRIGHTMORE, *Urban Rioting in Latter Day Britain*,
Mémoire de MA inédit, CSPO, Université de Leicester, 1992

La notion d'injustice sociale est le maillon central de tout conflit urbain. Ce sont avant tout les expériences ou les perceptions de l'injustice qui sont susceptibles de se transformer en désordre urbain violent.

Le rôle de la police dans la gestion des problèmes urbains

Le Royaume-Uni était généralement considéré comme un remarquable exemple d'intégration réussie et pour ainsi dire, quasiment comme le premier *melting-pot* (URWIN 1982, p. 19-20). On le considérait homogène et doté d'un large consensus populaire, d'un haut degré de légitimité et d'efficacité gouvernementale et de valeurs communes.

Pourtant, la dernière décennie a vu les villes anglaises se diviser et la désintégration sociale et le conflit les gagner. Ces tendances se retrouvent également dans beaucoup d'autres villes d'Europe et d'ailleurs. Il est souvent dit que le cœur des villes est un « lieu à part ». Les difficultés pour gérer les conflits dans ces zones ont été mises en évidence par le *Commissioner* de la *Metropolitan Police*, Sir Kenneth NEWMAN (1987, p. 8) dans un discours en février 1987 : « Les centres des villes sont les zones où l'on rencontre les problèmes sociaux les plus tenaces. C'est là qu'on trouve les taux de criminalité les plus élevés, la consommation de drogue la plus répandue et la plus ancrée, et le potentiel le plus fort de désordres publics graves. Ce sont les districts les plus défavorisés, dont les Conseils municipaux sont le plus à gauche et les endroits où la police bénéficie du soutien institutionnel le moins élevé. La presse populaire ne peut s'empêcher de les qualifier de « zones à fuir ». Elles présentent des difficultés fondamentales pour l'exercice des forces de l'ordre. En effet, elles constituent un défi pour les méthodes policières traditionnelles sur lesquelles la Grande-Bretagne a compté depuis la création de la *Metropolitan Police* en 1829 ».

Les remarques du *Commissioner* suggèrent que l'on est revenu au point de départ puisque le but initial de cette police était de combattre les conflits et le désordre, plutôt que le crime, causés par les « classes dangereuses » dans leurs « taudis surpeuplés » de Londres (PHILIPS 1983; REINER 1985). Maintenant comme à ce moment là, il apparaît que c'est le rôle de la police de gérer les conflits urbains. Mais parvient-elle efficacement et valablement à maintenir la paix du Royaume ? Et ne se peut-il pas que trop d'attentes vis-à-vis de la police conduisent en fait à un accroissement des conflits ?

Au début des années quatre-vingt, la confiance accordée à la police pour résoudre les conflits a conduit à une dégradation de son style et de ses méthodes dans les zones urbaines (REINER 1985). Certains ont affirmé que ces évolutions ont multiplié les difficultés rencontrées dans les zones défavorisées. LEA et YOUNG (1984) notamment, ont produit un modèle illustrant l'auto-renforcement de ce qu'ils appellent des « méthodes de police militaires ». D'après ce modèle, l'augmentation de la criminalité (en particulier des délits de voie publique) résulte du chômage et de la

pauvreté et la réponse de la police consiste à adopter des tactiques énergiques (appelées « actions dures » par Lord SCARMAN et d'autres). Cependant, ce type d'actions policières irrite le public ainsi que les personnes les plus âgées de la communauté qui cessent de coopérer avec la police. Recevant moins d'informations, la police a du mal à juguler la criminalité, ce qui a tendance à provoquer un durcissement de ses méthodes, causant à son tour une antipathie de la population locale et un apport de renseignements encore moindre, etc.

Tableau 4
L'effet « boule de neige »

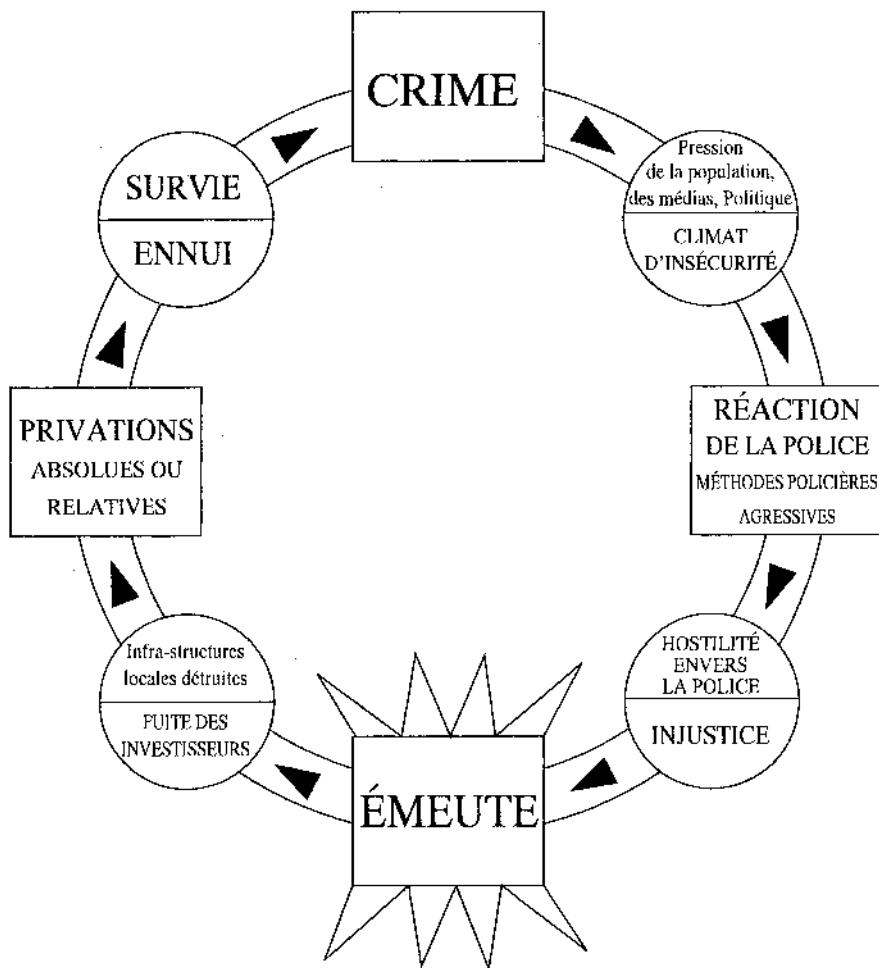
Le chômage et la pauvreté ... impliquent ... une augmentation de la criminalité ... implique ... des pressions sur la police et une demande de mesures ... impliquent ... l'antipathie du public pour la police ... implique ... la baisse des informations fournies à la police par le public ... implique ... des taux d'élucidation plus faibles ... impliquent ... un durcissement des méthodes policières ... implique ... une animosité croissante de la part de la population ... implique ... une nouvelle baisse des informations..., etc.

La notion de cercle vicieux a été développée par Chris BRIGHTMORE, dans le cadre de ses recherches pour son *MA* sur l'ordre public à l'université de Leicester. Comme le montre la figure 1, son modèle commence par une augmentation des taux de criminalité, suivis par les pressions médiatiques, publiques et politiques auxquelles la police répond par des interventions souvent brutales. Ces méthodes sont considérées comme injustes et, à plus ou moins longue échéance, l'hostilité s'accroît à l'égard de la police et peut se transformer en émeute. Ces désordres entraînent la destruction des aménagements de quartier, la fuite du commerce et des investisseurs ce qui provoque l'accroissement du chômage, de la pauvreté et de l'ennui. Dans un tel contexte, la criminalité augmente, provoquant de nouvelles interventions de la police.

Quelle peut être l'action de la police dans de telles zones ? Les policiers ne sont finalement pas à même de prendre les mesures destinées à combattre et à faire disparaître le chômage, la pauvreté et les problèmes raciaux. Ils peuvent cependant mener une action préventive contre un enlisement fatal, rechercher également à obtenir une plus grande coopération chez les citoyens respectueux de la loi et essayer d'éviter de provoquer des troubles graves (WADDINGTON et al. 1989). Une telle stratégie suppose de la patience, de la détermination et peut facilement être retardée par un incident regrettable. Un faisceau de trois pistes peut être identifié : la communication, l'information et la cohérence.

Figure 1

Le cercle vicieux du dénuement et de l'agitation



Source : C. BRIGITMORE, *Urban Rioting in Latter Day Britain*,
Mémoire de MA inédit, CSPO, université de Leicester, 1992.

Figure 2

Le système de renseignement intégré de la *Metropolitan Police* pour l'évaluation des tensions intra-communautaires

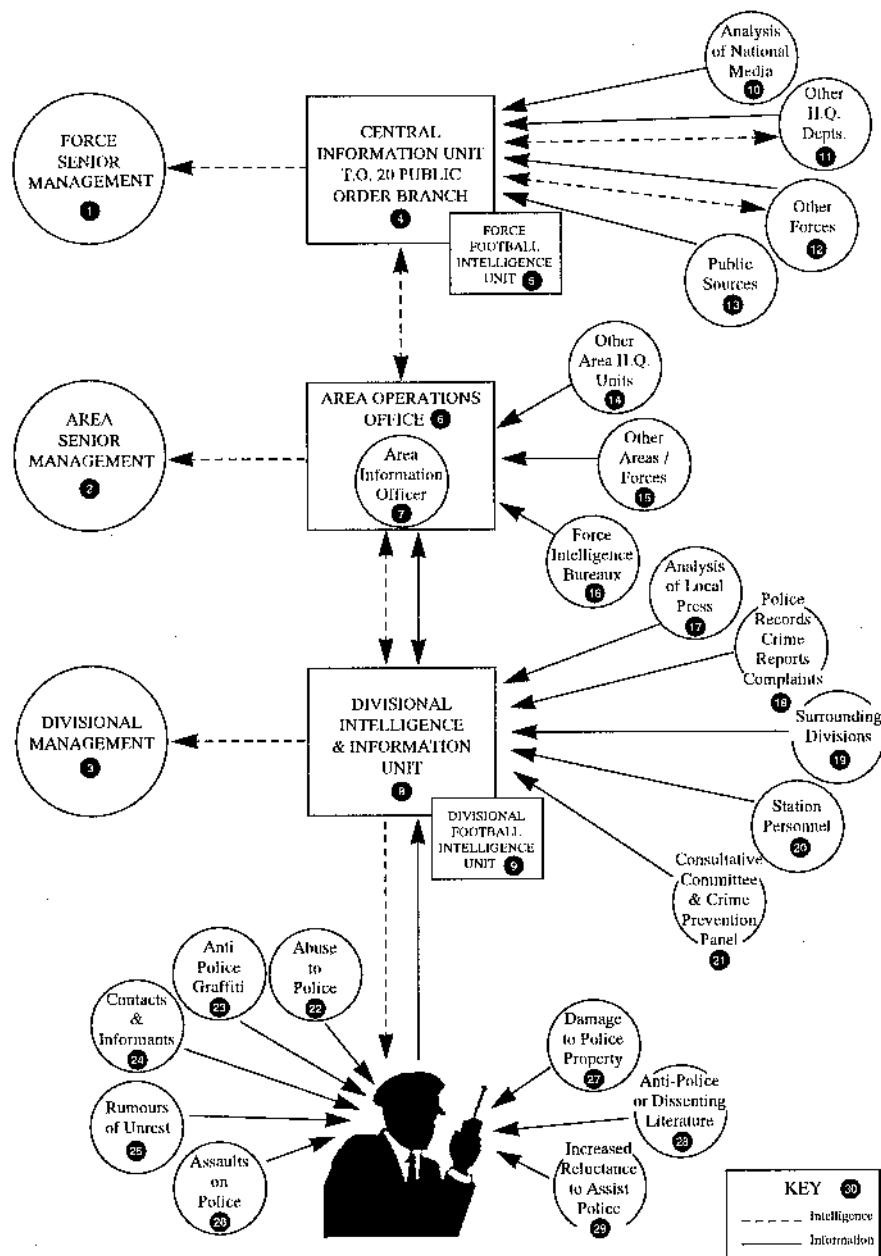


Figure 2

- 1) Hauts-responsables de police au niveau national.
- 2) Hauts-responsables au niveau des districts.
- 3) Responsables de police au niveau local.
- 4) Unité centrale d'information. TO20 antenne de l'ordre public.
- 5) Unité de renseignement concernant le football.
- 6) Bureau d'action par district.
- 7) Officier chargé de l'information (niveau du district).
- 8) Unités d'information et de renseignement à l'échelon local.
- 9) Unité de renseignement sur le football (échelon local).
- 10) Analyse des médias nationaux.
- 11) Autres quartiers généraux.
- 12) Autres effectifs.
- 13) Sources publiques.
- 14) Autres quartiers généraux (niveau du district).
- 15) Autres districts/forces de police.
- 16) Bureaux de renseignements.
- 17) Analyse de la presse locale.
- 18) Archives de police, rapports de criminalité, plaintes.
- 19) Divisions voisines.
- 20) Personnel des bureaux de Police.
- 21) Comité consultatif et pannel sur la prévention de la criminalité.
- 22) Insultes à agents.
- 23) Graffiti hostiles à la police.
- 24) Contacts et informateurs.
- 25) Rumeurs de troubles.
- 26) Agressions de policiers.
- 27) Dégâts causés à l'équipement de la police.
- 28) Ecrits dissidents ou hostiles à la police.
- 29) Coopération de plus en plus réticente avec la police.
- 30) Légende : renseignement/information.

La communication

Il s'agit d'un échange interactif. La population locale doit être informée des politiques et des options de la police. La police, quant à elle, doit être à l'écoute des individus. Cela demande du temps mais c'est sûrement vital si l'on veut que le maintien de l'ordre ait une efficacité optimale. La communication est une forme de participation – elle aide à se forger un sentiment d'identité, de légitimité et d'approbation – et les efforts entrepris devraient avoir des retombées positives.

L'information et le renseignement

Une communication authentique devrait permettre à la police d'obtenir plus d'informations. On doit concevoir cela comme une forme de renseignement destinée à favoriser l'exercice de ses activités à l'échelle locale. C'est important non seulement pour prévenir et détecter la criminalité mais aussi pour maintenir l'ordre public. Comme le montre la figure 2, la *Metropolitan Police* a mis en place un service de renseignements intégré pour évaluer les tensions au sein des différentes communautés. Contrairement à ce que son nom ronflant peut laisser espérer, il semble être trop rudimentaire pour parvenir à estimer les troubles potentiels. C'est un début mais un investissement beaucoup plus important paraît nécessaire pour que les résultats soient réellement efficaces.

La cohérence

Au niveau local, l'ordre public est généralement maintenu grâce à l'application de règles et de conventions tacites. Evidemment, la loi elle-même est importante mais les règlements locaux le sont aussi. Ils varient considérablement d'un lieu à l'autre de sorte que ce qui peut paraître acceptable dans un quartier ne l'est pas forcément dans un autre. Diverses études ont suggéré que si l'on adopte une attitude incohérente – qui consiste à ne plus tolérer aujourd'hui un comportement qui était accepté hier – la probabilité de désordres publics s'accroît.

Les forces de l'ordre doivent avoir conscience des variables du conflit identifiées plus haut et elles devraient essayer d'améliorer les choses. Cela implique de prendre des mesures pour augmenter l'efficacité, l'identité, la participation et les perceptions de la légitimité, de l'équité et de la justice. Si la police réussit à renforcer ces facteurs, le degré de confiance et d'assentiment grandira et les risques de désordres diminueront. Il est surtout possible qu'une participation plus active de la communauté à l'action policière et au dialogue fournit la clé du problème.

Conclusion

L'histoire montre que la réponse habituelle aux mouvements de protestation et aux émeutes a été de réagir par la répression et la force. Elle révèle aussi que cette ligne de conduite a été largement inefficace et que les désordres n'ont diminué que lorsque les réformes nécessaires ont été entreprises.

A court terme, il est difficile d'être optimiste. Au terme de son étude sur les désavantages en milieu urbain dans la circonscription de Hackney, HARRISON (1983, p. 435) a fait un sombre pronostic : « Le système britannique ne se corrige pas de lui-même. Ainsi le processus de polarisation pourrait s'intensifier. A moins que l'évolution actuelle ne soit rapidement et radicalement inversée, la Grande-Bretagne pourrait devenir un pays aussi profondément et douloureusement divisé que beaucoup de pays Sud-Américains. Une révolution semble peu probable mais un chaos de pathologies et de perturbations individuelles ou collectives le sont... Les méthodes policières deviendront la réponse traditionnelle aux doléances d'ordre socio-économique. Les menaces pesant sur la loi et l'ordre se faisant plus lourdes, la demande pressante de mesures plus sévères pour les contenir s'intensifiera et conduira à la réduction des libertés individuelles ».

Cet article suggère que dans beaucoup de villes britanniques et européennes, six problèmes se démarquent : une inefficacité croissante des programmes gouvernementaux, une baisse du niveau d'identification au régime, des possibilités de participation politique moins nombreuses, un déclin de l'assentiment populaire, des perceptions moins grandes de la légitimité du régime et un sentiment d'injustice accru.

Les conditions qui ont donné naissance à ces facteurs sont le chômage, le dénuement social, l'exclusion et l'impuissance politique, les prétenues brutalités de la police et enfin la discrimination raciale et les désavantages qui en découlent.

En 1981, Lord SCARMAN est arrivé à la conclusion que « les émeutes étaient essentiellement des explosions de colère et d'amertume de la part

de jeunes noirs contre la police ». Il a accusé le chômage, la pauvreté urbaine, les discriminations raciales et l'exclusion politique d'être les facteurs clés responsables de l'agitation. On retrouve ces caractéristiques dans toutes les zones où le désordre s'est manifesté en Grande-Bretagne pendant les années quatre-vingt. Elles provoquent la frustration des espérances, l'accumulation des désillusions et un ressentiment grandissant. Ces expériences conduisent au désenchantement par rapport aux pratiques politiques, elles réduisent le sentiment d'appartenance aux courants majeurs de la société et sapent la confiance portée aux institutions, aux règlements politiques et à leur légitimité. Elles accroissent le sentiment d'injustice, provoquent l'érosion des moyens de contrôle social et du consensus sur les valeurs.

Malheureusement, il semble y avoir peu d'espoir que les choses s'améliorent. Peu d'éléments permettent actuellement de penser que la société et le gouvernement britanniques sont prêts à prendre de réelles mesures contre le racisme, la pauvreté en milieu urbain et les injustices sociales. Or, tant que les conditions sous-jacentes persisteront, les risques de conflits et d'escalade causant de graves désordres resteront élevés dans certaines zones.

Références bibliographiques

- ALMOND (G.), VERBA (S.), *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, New Jersey, Princeton University Press, 1963.
- BACHRACH (P.), BARATZ (M.), *Power and Poverty*, Oxford, Oxford University Press, 1973.
- BANFIELD (E.), « Rioting mainly for fun and profit », in WILSON (J.Q.) (ed.), *The Metropolitan Enigma*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1968.
- BENYON (J.) (ed.), *SCARMAN and After : Essays Reflecting on Lord SCARMAN's report, the Riots and their Aftermath*, Oxford, Pergamon Press, 1984.
- BENYON (J.), « Spiral of Decline : Race and Policing », in LAYTON-HENRY (Z.) and RICH (P.) (eds.), *Race, Government and Politics in Britain*, London, Macmillan, 1986.
- BENYON (J.), BOURN (C.) (eds.), *The Police : Powers, Procedures and Proprieties*, Oxford, Pergamon Books, 1986.
- BENYON (J.), SOLOMOS (J.) (eds.), *The Roots of Urban Unrest*, Oxford, Pergamon Press, 1987.
- BINDER (L.) et al., *Crises and Sequences in Political Development*, New Jersey, Princeton University Press, 1971.
- BRIGHTMORE (C.), *Urban Rioting in Latter Day Britain*, dissertation submitted for MA in Public Order, University of Leicester (unpublished), 1992.
- BROWN (C.), *Black and White Britain : The Third PSI Survey*, London, Heinemann, 1984.
- BUSS (A.), *The Psychology of Aggression*, New York, Wiley, 1961.
- CARLYLE (T.), *Chartism*, London, Chapman and Hall, 1892.
- CLUTTERBUCK (R.), *Britain in Agony*, Harmondsworth, Penguin, 1980.
- CLUTTERBUCK (R.), *The Media and Political Violence*, London, Macmillan, 1983.
- COHEN (S.), *Folk Devils and Moral Panics*, St Albans, Paladin, 1973.

- DAHRENDORF (R.), « Effectiveness and legitimacy : on the governability of democracies », *Political Quarterly*, Vol. 51, n° 4, 1980.
- DAVIES (J.), « The J-curve of Rising and Declining Satisfactions as a Cause of Revolution and Rebellion », in GRAHAM (H.) et GURR (T.) (eds), *Violence in America*, London, Sage, 1979.
- DEFOE (D.) (1730), « An Effectual Scheme for the Immediate Prevention of Street Robberies and Suppressing of all other Disorders of the Night; with a Brief History of the Nigt-houses and an Appendix Relating to those Sons of Hell Call'd Incendiaries », London, cité par SILVER (A.), in BORDUA (D.J.) (ed.), *The Police : Six Sociological Essays*, New York, John WILEY, 1967.
- DOILLARD (J.) et al., *Frustration and Aggression*, New Haven, Yale University Press, 1974.
- DUNNING (E.), MURPHY (P.), WILLIAMS (J.), *The Social Roots of Football Hooligan Violence*, London, Routledge and Kegan Paul, 1987.
- FIELD (S.), « Urban disorders in Britain and America », in FIELD (S.) and SOUTHGATE (P.), *Public Disorder*, London, HMSO (HORPU Study n° 72), 1982.
- GRHW (R.) (ed), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, New Jersey, Princeton University Press, 1978.
- GURR (T.), « A causal model of civil strife », *American Political Science Review*, Vol. 62, 1968, p. 1104-1124.
- GURR (T.), *Why Men Rebel*, New Jersey, Princeton University Press, 1970.
- HAILEVY (E.), *A History of the English People*, Vol. 1, New York, 1912.
- HALL (S.), CRITCHER (C.) et al., *Policing the Crisis : Mugging, the State and Law and Order*, London, Macmillan, 1978.
- HALL (S.), JEFFERSON (T.) (eds), *Resistance Through Rituals*, London, Hutchinson, 1976.
- HAMPTON (C.) (ed.), *A Radical Reader*, Harmondsworth, Penguin, 1984.
- HARRISON (P.), *Inside the Inner City*, Harmondsworth, Penguin, 1983.
- HIRSCHMAN (A.O.), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.
- HOBSBAWM (E.J.), *Primitive Rebels*, Manchester, Manchester University Press, 1959.
- HUNTINGDON (S.), *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- INGHAM (R.) (ed.), *Football Hooliganism : the Wider Context*, London, Inter-Action Imprint, 1978.
- JOHNSON (C.), *Revolutionary Change*, London, University of London Press, 1968.
- LE RON (G.), *The Crowd*, New York, Viking Press, 1960.
- LOWENTHAL (R.), *Social Change and Cultural Crisis*, New York, Columbia University Press, 1984.
- MC CORD (W.), HOWARD (J.), « Negro Opinions in three Riot Cities », *American Behavioural Scientist*, Vol. 11, n° 4, 1968.
- MILLIKAN (M.), BLACKMER (D.) (eds.), *The Emerging Nations*, Boston, Little, Brown and Co., 1961.
- MURDOCK (G.), « Reporting the Riots : Images and Impact », in BENYON (J.) (ed.), SCARMAN and After, Oxford, Pergamon Press, 1984.
- National Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals, *Disorders and Terrorism*, Washington, US Government, 1976.
- NEWMAN (Sir K.), « Will no do turn to no go ? », *Police*, Vol. XIX, n° 7, mars 1987.
- OFFE (C.), *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984.
- PEARSON (G.), *Hooligan !*, London, Macmillan, 1983.

- PHILIPS (Sir C.), « Politics in the making of the English Police », in *The Home Office*, London, RIPA, 1983.
- REINER (R.), *The Politics of the Police*, Brighton, Wheatsheaf, 1985, 1992 (2^e édition).
- RUDE (G.), *The Crowd in History 1730-1848*, London, Lawrence and Wishart, 1981.
- SCARMAN (L.), *The Brixton Disorders 10-12 April 1981 : Report of an Inquiry by the Rt Hon the Lord SCARMAN, OBE*, London, HMSO, novembre 1981 (Cmnd. 8427).
- SEARS (D.), MC CONAHAY (J.), *The Politics of Violence : the New Urban Blocks and the Watts Riot*, Boston, Houghton Mifflin, 1973.
- SMITH (D.J.), *Police and People in London*, London, Policy Studies Institute, Vols. 1 et 4, 1983.
- SPILERMAN (S.), « Structural Characteristics of Cities and the Severity of Racial Disorders », *American Sociological Review*, Vol. 41, octobre 1976.
- STEVENSON (J.), *Popular Disturbances in England 1700-1870*, London, Longman, 1979.
- THOMAS (K.), « The United Kingdom » in GREW (R.) (ed.), *Crises of Political Development in Europe and the United States*, New Jersey, Princeton University Press, 1978.
- THOMPSON (E.P.), *The Making of the English Working Class*, Harmondsworth, Penguin, 1968.
- THOMPSON (E.P.), « The moral economy of the English crowd in the eighteenth century », *Past and Present*, Vol. 50, 1971, p. 76-136.
- TULLOCK (G.), « The Paradox of Revolution », *Public Choice*, Vol. 11, 1971, p. 89-100.
- URWIN (D.W.), « Territorial Lectures and Political Developments in the United Kingdom », in ROKKAN (S.) et URWIN (D.W.) (eds.), *The Politics of Territorial Identity*, London, Sage, 1982.
- WADDINGTON (D.), JONES (K.), CRITCHER (C.), *Flashpoints : Studies in Public Disorder*, London, Routledge, 1989.

Le rôle de la technologie dans la police de demain⁽¹⁾

Detlef Nogala

Criminologue

Université de Hambourg

(Allemagne)

Les progrès technologiques fournissent de nouveaux outils et applications de nature à accroître les capacités d'action de la police. Cependant, ce qui est techniquement réalisable n'est pas toujours socialement admissible. L'introduction des nouvelles technologies est soumise à diverses contraintes (politiques, culturelles, économiques) qui définissent leurs usages effectifs dans la police.

Si l'on souhaite réfléchir à l'avenir de la police, il est nécessaire de prendre en compte la structure de la société dans laquelle celle-ci s'inscrit et opère. C'est aujourd'hui une sorte de truisme sociologique que de dire que nos sociétés (du moins nos sociétés occidentales) évoluent de l'âge de la machine vers ce que l'on pourrait appeler l'âge de l'information. Il reste à savoir si cette description suffit à recouvrir la totalité des processus sociaux actuels, mais ce qui semble acquis est que notre civilisation tout entière, ses organisations ainsi que notre vie sociale sont imprégnées de technologie. Tout montre que ce processus se poursuivra et ira même en s'accélérant. Le contrôle social de manière générale et la police en tant qu'institution ne font pas exception à cette transformation. Mais, loin d'adhérer à un déterminisme technologique et rejetant une conception purement « technique » de la technologie, c'est en tant que facteur social que j'approcherai la technologie.

Dans ce qui suit, je discuterai la place que la technologie tiendra ou pourra tenir dans la police de demain. Je considérerai tout d'abord la

(1) Cet article est une version révisée de la contribution orale que j'ai donnée lors de l'atelier « Le rôle des facteurs sociaux dans le futur de la police ». Il se base sur mes travaux de criminologue sur l'impact de la technologie sur le travail de la police et les procédures de contrôle social et doit se lire comme une partie des conclusions provisoires de l'auteur. Un projet de recherche plus vaste sur « les technologies de contrôle social » dirigé par Fritz SACK et effectué en coopération avec d'autres chercheurs est prévu.

relation entre police et technologie du point de vue des sciences sociales. Afin d'illustrer la place que tient la technologie au niveau des choix et des performances de la police d'aujourd'hui, je présenterai les technologies actuellement utilisées dans la police ainsi que quelques-unes de leurs applications. Au lieu de dire quelle technologie sera la plus efficace ou la plus prometteuse, je considérerai les facteurs et les processus qui influenceront la diffusion effective de la technologie dans la police de demain.

Est-il trivial, digne d'intérêt ou essentiel de s'interroger sur le rôle de la technologie dans et pour le travail de la police ?

La police est probablement (à part l'armée) l'agence étatique dont les fonctions et la structure sont les plus affectées par la technologie. L'idée d'une police dépourvue d'équipements techniques est inconcevable aujourd'hui. L'utilisation de voitures de police, d'équipement radio ou de données informatiques est devenue monnaie courante et pourrait n'être considérée que comme un simple reflet du développement technologique général de notre société. Cela fait des décennies que la police a l'habitude de mettre en œuvre des technologies et, à vrai dire, il n'y a en cela rien d'étonnant. Mais si l'on veut comprendre ce que la technologie signifie pour la police en tant qu'institution et en tant qu'acteur social, il est nécessaire d'interroger la « normalité » de la relation entre police et technologie.

Si l'on considère la technologie en tant que facteur social formé par des forces sociales historiques et modelé par des intérêts spécifiques d'une part, ayant un impact et des conséquences importantes sur les procédures et processus sociaux d'autre part, nous devons affirmer que la relation police-technologie est spécifique et socialement signifiante.

Spécificité

Dans leurs discours et publications, les autorités policières soulignent fréquemment l'importance de la technologie dans leur travail actuel et encore plus pour leur travail futur. La technologie est considérée essentiellement comme un simple outil ou instrument dans le déroulement des opérations de police et on mentionne parfois le fait qu'elle n'est pas une fin en soi. En même temps, on affirme que l'efficacité de la police dépend pour une large part de la mise en œuvre et de l'utilisation de la

technologie la plus moderne et on s'y réfère souvent comme une « arme » dans la lutte contre le crime⁽²⁾.

Depuis l'introduction des voitures de police et des radio-téléphones, une multitude d'innovations techniques ont été employées et adaptées à des fins policières. Il suffit de penser aux ordinateurs, aux réseaux de données informatiques, aux satellites et aux prises d'empreintes digitales ADN, pour n'en citer que quelques unes. Certaines technologies de contrôle social disponibles aujourd'hui se sont développées en fonction des besoins de la police (par exemple les analyses de voix, la prise automatisée d'empreintes digitales, etc.). Mais, au-delà de cette perspective (modestement) fonctionnelle de travailler d'une façon plus commode et plus efficace, les choix technologiques évoquent parfois des images d'une nouvelle manière de faire la police ou même d'un nouveau type de police. Horst HEROLD en particulier, un ex-président du *Bundeskriminalamt* allemand, s'est rendu compte des potentialités des technologies modernes et a développé dans les années soixante-dix une vision claire ainsi qu'une philosophie originale d'une police centrée sur la prévention et fondée sur la technologie. Deux idées essentielles organisent sa pensée : d'une part, la priorité donnée dans les affaires criminelles à la preuve obtenue scientifiquement par opposition au témoignage; d'autre part et surtout, la collecte au niveau national des données concernant l'ensemble des crimes et de tout ce qui a trait à la justice, ce qui permettrait à la police par l'intermédiaire de l'informatique de créer un système judiciaire autonome et autorégulé (voir HEROLD 1986). Bien qu'HEROLD soit maintenant à la retraite et qu'il soit difficile de trouver d'autres partisans de sa vision audacieuse et radicale de nos jours, le progrès technologique a rendu cette vision un peu plus proche de la réalité. Du point de vue des sciences sociales, les catégories-clés permettant de comprendre les liens unissant la police à la technologie sont l'information et le pouvoir.

Le travail de la police comme travail d'information

Une proportion importante, sinon essentielle, du travail de la police est consacrée à la recherche de l'information. La police doit rassembler et produire de l'information au sujet de déviations mineures et majeures pour comprendre ce qui se passe, le cas échéant pour intervenir et pour élaborer un certain type de savoir sur les faits, les gens et leurs comportements. Selon les circonstances historiques et nationales, cet aspect de l'action policière est apparu de façon plus ou moins forte. FOUCAULT (1977) a décrit ce processus en l'inscrivant dans le champ plus large des mécanismes disciplinaires.

(2) Pour des exemples de déclarations typiques, voir le rapport *HEARING before the Committee on the Judiciary (US Senate) : High-Technology Weapons in the War on Drugs* (Committee/HEARING 1990).

La police se trouve confrontée dans sa recherche d'information à toute une série de problèmes. Le premier, d'ordre qualitatif, est le problème de la détection. Comment la police parvient-elle à connaître l'ensemble des délits potentiels ? MAWBY (1981) a désigné ce problème comme celui du « contournement de la barrière de la vie privée », surtout lorsqu'il s'agit de police proactive. Des barrières physiques aussi bien que politiques et culturelles s'élèvent contre la « volonté de savoir ». Une complication supplémentaire provient du fait que quelqu'un doit décider si un certain comportement ou un certain événement (ou leur existence-fantôme en tant que donnée informatisée) doit être considéré ou non comme illégal. Mais des données hors contexte ne produisent pas de l'information de même que de l'information sans théorie adéquate ne produit aucun savoir. Cette difficulté a toutes les chances de s'amplifier dans une société où les interactions (ainsi que les déviances qui leur sont associées) deviennent (en terme d'information) de plus en plus « virtuelles ». L'orientation proactive et les stratégies de prévention dépendent, dans une large mesure, de la possibilité d'accéder aux sources d'information concernant des actions à leur tout début. Cependant, cela pourrait bien équivaloir à vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué. Le second problème est d'ordre quantitatif : étant donné que la police (ou d'autres organismes de contrôle social) surveille de près le comportement des gens, comment peut-elle faire face à la masse grandissante d'information ? Nous sommes ici confrontés à la question de l'économie de l'information. La réponse à ce problème est l'automation, c'est-à-dire plus de technologie⁽³⁾.

C'est la raison pour laquelle la technologie a pris une place prédominante dans le débat sur la police : la technologie, (et en particulier les nouvelles technologies d'information et de communication), ouvre la porte à davantage d'efficacité au niveau de la production, du traitement, de la diffusion et de l'analyse de l'information concernant les déviances réelles ou potentielles.

La technologie en tant qu'amplificateur de pouvoir

La technologie donne, en général, les moyens d'agir⁽⁴⁾. Son utilisation permet d'accomplir certains types d'action et d'arriver à des résultats qui ne pourraient pas être atteint – ou seulement au prix d'un effort bien plus important – sans elle. Si l'on considère que le pouvoir est la possibilité de faire ou de provoquer quelque chose, on peut dire que la technologie est un amplificateur de pouvoir.

La police étant une organisation de pouvoir, il est naturel qu'elle recherche des moyens de renforcer ce pouvoir. Les technologies de pointe lui procurent à cet effet de nouvelles possibilités, aptitudes et

(3) David GABOR (1973), conscient de ce problème, suggérait précisément cette solution.

(4) Du moins, si elle est utilisée convenablement et dans des situations adéquates.

compétences⁽⁵⁾. En termes de pouvoir, et du point de vue des sciences sociales, voici quelles sont ces nouvelles possibilités :

- le pouvoir de reconnaître,
- le pouvoir de questionner,
- le pouvoir de savoir, (et en conséquence)
- le pouvoir d'agir (ou),
- le pouvoir d'empêcher.

Pour faire encore une fois référence à FOUCAULT, on peut dire que le pouvoir n'est pas un phénomène fondamentalement négatif; il est plutôt productif et constructif. L'évaluation de son impact et de ses effets sur la structure sociale dépend des points de vue et intérêts (historiques et sociaux). Par contre, si l'on se réfère à la technologie, il est incontestable qu'elle n'est pas juste un instrument ou un outil. Elle est aussi neutre que la machette dans la jungle.

Importance sociale

Dans une démocratie, tout ce qui concerne le pouvoir est important et devrait faire l'objet de débats publics. Comme je l'ai déjà dit, la relation entre la police et la technologie est bel et bien une affaire de pouvoir. Mais, outre l'importance de cet élément en termes de politiques concrètes et de droits civiques, les liens unissant la police et la technologie constituent une question centrale pour l'étude du contrôle social selon une perspective criminologique : l'introduction d'innovations techniques dans la police n'affecte pas uniquement sa manière de fonctionner et ses résultats; elle influe aussi sur son image auprès du public et sur son impact sur la société. Par ailleurs, on peut considérer les développements à l'intérieur de la police comme un modèle des processus généraux à l'œuvre dans le domaine du contrôle social.

Les interrelations entre la police, le pouvoir et la technologie ne sont pas un sujet d'étude nouveau⁽⁶⁾. Mais depuis qu'une vague d'innovations technologiques basée principalement sur la micro-électronique a déferlé sur nous, une nouvelle dynamique affecte ce champ. Celle-ci a suscité de nombreuses considérations sur l'impact de l'émergence des « nouvelles technologies » sur la police et le contrôle social. Ces dernières années, un certain nombre de conférences traitant de la question de la police et de la technologie, se sont tenues, au cours desquelles des policiers et des

(5) La police en tant qu'agent de l'État et bureaucratie devrait suivre les impératifs d'une bureaucratie rationnelle. Mais, par contraste avec l'idéal de rationalité, BRODEUR (1984) l'a décrit davantage en termes kafkaïens. La contradiction entre l'idée de rationalité et la pratique de fonctionnements irrationnels est un sujet majeur de recherche scientifique et devrait s'appliquer aussi au cas de la technologie.

(6) Alfred BLUMENSTEIN fait mention du groupe d'étude sur la science et la technologie faisant partie de la *President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice*, créée en 1965 par le président Lyndon B. JOHNSON (BLUMSTEIN 1988). Cependant, je n'ai connaissance d'aucune étude historique ou criminologique majeure qui soit spécialement centrée sur ce sujet.

chercheurs en sciences sociales ont perçu et discuté de ce développement continu et de ses conséquences. Par exemple, une conférence internationale sur « Nouvelles technologies et justice criminelle »⁽⁷⁾ s'est tenue à Montréal en 1987, et le BKA allemand (*Bundeskriminalamt*) a organisé en 1989 une conférence intitulée « La technologie au service du combat contre le crime »⁽⁸⁾.

Il semble qu'il y ait un intérêt croissant dans les sciences sociales, le droit et certains secteurs de la communauté chargée de faire respecter la loi pour comprendre et évaluer la portée de la technologie dans le travail de la police. Naturellement, les points de vue et les conclusions sont très divers. Alors que les membres des agences de contrôle social soulignent les nouvelles possibilités offertes par la technologie et les moyens d'action que celle-ci leur procure, les universitaires soulignent plutôt ses effets imprévus et secondaires. Aux États-Unis et en Allemagne, les problèmes de la vie privée et/ou de la protection des données ont été soulevés. Bien qu'on puisse en dire beaucoup plus long à ce sujet, je mettrai l'accent dans cet article sur l'aspect socio-structurel de la question.

Parmi d'autres⁽⁹⁾, le sociologue et spécialiste américain de la police Gary T. MARX a abondamment discuté les conséquences intentionnelles et non-intentionnelles du développement continu de la technologie au sein de la police et du contrôle social en général en utilisant le terme de « nouvelle surveillance » (MARX 1988a). Les travaux et ceux d'autres chercheurs me conduisent à insister sur le fait que la technologie – son développement et son utilisation dans certaines organisations – est un facteur social ayant des effets non seulement sur la société mais aussi sur l'organisation qui la met en œuvre : elle doit être décrite au moyen de catégories non seulement techniques ou fonctionnelles mais aussi socio-logues.

Police et technologie

Quelle technologie pour quelle police ?

Le problème inhérent au fait de parler de la police et de la technologie en termes généraux, comme je l'ai fait jusqu'à présent, est le manque de différenciation⁽¹⁰⁾. Compte-tenu du rôle de la technologie dans l'action

(7) Voir LE BLANC, TREMBLAY, BLUMSTEIN (1988).

(8) Voir BKA (1990).

(9) Voir par exemple BRODEUR (1984, 1988), NOGALA (1989), DANDEKER (1990) ou LYON (1992).

(10) Cela vaut la peine ici de mentionner l'affirmation de BRODEUR (BRODEUR 1984, 1985) : « ...le sens des mots « police » et « maintien de l'ordre » ne fait que s'étendre » (BRODEUR fait la différence entre a) une police personnelle et physique et b) une police professionnelle avec surveillance auxiliaire). En fait, il faut aussi prendre en compte les différences nationales et culturelles. De surcroît, le mot « technologie » est un terme très général pour désigner une variété d'appareils, de gadgets, de machines, d'algorithmes complexes qui ont tous une logique d'évolution, un emploi et un impact qui leur est propre.

policière et de ses évolutions, on est obligé de distinguer d'une part les tâches et compétences des différents organismes et services de police et, d'autre part, les divers types de techniques dont ceux-ci se servent. L'offre, la demande et la mise en œuvre effective de la technologie varie selon le champ de responsabilité et la répartition des tâches. Les choix techniques ne sont pas les mêmes lorsqu'il s'agit de la police chargée de la circulation ou lorsqu'il s'agit d'unités spéciales d'investigation, de police scientifique ou de brigades anti-émeute. Chaque domaine possède une propension particulière à l'emploi de moyens techniques et les choix technologiques généraux doivent être adaptés conditions de travail préexistantes. L'intensité et l'amplitude de ce processus sont aussi très variables : il n'est pas rare de voir se côtoyer un service de police techniquement très sophistiqué et des policiers tapant encore leurs procès verbaux sur des machines à écrire datant de la seconde guerre mondiale. Plutôt que de discuter en détail des différentes relations que chacun des départements de police entretient avec les possibilités techniques, j'illustrerai la situation à l'aide de quelques exemples⁽¹¹⁾.

Applications

L'utilisation de moyens techniques par la police (voitures de police, radio-téléphones, etc.) va de soi aujourd'hui. Même les ordinateurs n'ont plus rien d'extraordinaire. Cependant, il subsiste toujours une différence (en tout cas dans la perception du public) entre des types de technologie très répandus – que l'on pourrait appeler traditionnelle ou basse-technologie – et des solutions de pointe dont l'utilisation n'a pas encore dépassé le stade expérimental.

« L'intelligence artificielle », support aux enquêtes criminelles

Le FBI signale tous les gains obtenus grâce à l'utilisation de divers « systèmes-experts » qui fournissent « un savoir empirique et des processus logiques et analytiques à nos enquêteurs et à nos procureurs les plus compétents » et qui ont contribué à l'efficacité des programmes du FBI (Committee HEARING 1991, p. 23). L'analyse de réseaux sociaux ou d'autres données complexes et multidimensionnelles peut difficilement être effectuée sans le support de programmes sophistiqués et d'ordinateurs très performants. Les tentatives pour « automatiser » les enquêtes pourraient bénéficier des efforts mondiaux en recherche et développement en vue de donner aux machines une sorte d'intelligence humaine.

Empreintes génétiques ADN

La police scientifique doit l'une de ses grandes réussites et avancées au développement et à la large diffusion d'une méthode scientifique

(11) Pour de plus amples détails, voir MARX (1988b), JENKINS (1992), LYON (1992). D'autres visions sur l'application de la technologie, à moyen terme, sont fournies pour Gene STEPHENS, *The Futurist*, 1990 et 1992.

d'étude des gènes permettant d'identifier une personne sans équivoque grâce aux séquences individuelles de son bagage génétique. Un petit échantillon de tissu cellulaire relevé sur les lieux du crime et comparé à celui d'un suspect suffit à identifier ou à exclure de façon certaine les individus. Parce que cette méthode a été assez bien acceptée par les tribunaux, il n'est pas inconcevable de penser qu'« un criminel ne pouvant pas laisser les lieux du crime impeccablement propre ferait aussi bien de rester sur place pour attendre la police » (HERRERA et TRACEY 1992, p. 238).

Frontières électroniques

Protéger une frontière contre son franchissement illégal a longtemps été une question de barrières et d'effectifs (patrouilles motorisées ou piédestres). Les barrières dotées de différents types de détecteurs remplaceront et réduiront le déploiement coûteux de patrouilles fréquentes. Les autorités allemandes essaient actuellement de protéger certaines parties de leur frontière orientale en installant des radars et des appareils à infra-rouge ou de détection par la chaleur afin d'intercepter (et de dissuader) les immigrés et réfugiés clandestins en route vers les pays occidentaux plus riches et prétendument moins dangereux. Ce qui a servi pour des petites surfaces définies (par exemple les domaines des entreprises, les terrains militaires) semble aujourd'hui pouvoir s'appliquer sur une plus grande échelle.

Cartes d'identités à lecture automatisée

Dans le long conflit israélo-arabe, l'emploi obligatoire de cartes d'identité à lecture automatisée pour les travailleurs palestiniens gagnant leur vie en Israël semble être, depuis leur introduction, une méthode efficace de contrôle à grande échelle à la frontière des territoires occupés. L'information contenue dans la carte est lue par un appareil qu'on tient à la main comme un pistolet et peut être transmise à un ordinateur central où les mouvements des individus peuvent être enregistrés et analysés. Une version plus futuriste (mais qui ne relève plus uniquement de la science fiction) d'identification automatisée serait l'implantation sous la peau de puces portant le code de la personne. Cette technique est disponible et s'utilise déjà avec les animaux.

Identification automatisée de véhicule (IAV)

Le trafic routier est l'un des problèmes grandissants de notre technocivilisation. Outre les aspects écologiques, nous devons faire face aux difficultés de régulation de la circulation et des infractions au code de la route. La miniaturisation des puces et la maîtrise de leur lecture automatisée par transmission, même à partir d'objets se déplaçant à grande vitesse, ont ouvert la voie à l'IAV. En utilisant des puces codées et attribuées à titre personnel ainsi que des stations de contrôle automatisé,

l'accès aux centre-ville ou aux routes à péage peut être contrôlé. De plus, le mouvement des véhicules peut être suivi et enregistré et il n'y a techniquement aucun problème pour y ajouter le contrôle automatisé de vitesse et l'attribution d'amendes. De tels systèmes sont actuellement en place dans plusieurs États et sont prévus dans quelques autres (voir JENKINS 1992; MARTIN et SCOTT 1992).

Observation par satellite

Une autre technologie en progression est l'utilisation de satellites. En cachant dans les marchandises passées en fraude des émetteurs envoyant un signal en direction de satellites, la police pourrait repérer leurs déplacements et leurs parcours. Le Système de positionnement global (GPS), conçu initialement pour les besoins de l'armée, est maintenant disponible dans le commerce. Des entreprises de sécurité le proposent pour assurer la protection de transports de fonds ou de biens de valeur. On a pu lire récemment que la Communauté européenne avait employé des satellites pour détecter les fraudes aux subventions concernant les terres déclarées par les paysans comme étant mises en jachère.

Le contrôle électronique des délinquants

Le contrôle électronique des délinquants est aujourd'hui un moyen répandu pour sanctionner des délits et contrôler la population carcérale aux États-Unis (SCHMIDT 1988). L'idée centrale est d'attacher sur le corps d'une personne un mécanisme pouvant être utilisé comme instrument d'identification/vérification (par l'intermédiaire de la radio ou du téléphone). Tant que la personne porte l'appareil sur elle, celui-ci peut être contrôlé; on peut savoir si la personne se trouve au lieu qui lui a été assigné ou connaître ses déplacements dans un périmètre défini. Bien que ce système ait été inventé il y a presque trente ans et soit aujourd'hui essentiellement utilisé dans le système pénal, les potentialités pour d'autres tâches de la police sont évidentes.

Les fonctions opérationnelles de la police

Pour comprendre l'impact de la technologie sur la police et le contrôle social, il peut être utile d'utiliser un modèle (très) simplifié qui différencie les fonctions de base de la police (et du contrôle social) et essaie de classer les différentes « technologies de contrôle social » correspondantes (12).

(12) Ceci n'est pas une tâche aisée parce qu'il existe des recouvrements et que certaines catégories pourraient être contestées. Pour des classifications différentes, voir MARX 1989; REGAN et WEINGARTEN 1986.

Ce modèle simplifié décompose la procédure d'une façon grossière. La première étape dans le travail de la police (dès qu'une norme a reçu force de loi) consiste à détecter les violations des règles. Ceci peut se produire d'une manière réactive (information provenant du public) ou d'une manière proactive. La proactivité et la prévention dépendent de l'existence d'une forme (a) d'observation et de surveillance. Ensuite, (b) l'identification est un point important de la procédure : qui est-ce ? Quel est son nom ? Que sait-on à son sujet ? Dans une large mesure l'activité de la police est une question (c) de traitement de l'information : il s'agit d'enregistrer, de stocker et de transformer ces données et les informations s'y rattachant en les combinant et les analysant de façon à extraire un certain savoir. Pour entreprendre et coordonner ces activités il faut de la (d) communication, (e) de l'organisation et de l'administration. Le résultat est souvent (f) une intervention ou une action. Celle-ci peut être formelle ou informelle (coopération informelle avec une autre bureaucratie) ou directe. Dans ce dernier cas, il doit y avoir possibilité de (g) transport et de mobilité.

Les technologies disponibles à l'heure actuelle améliorent les fonctions et étapes de ces procédures et permettent de nouvelles modalités de mise en œuvre. Il n'est pas possible dans le cadre de cet article d'entrer dans le détail de chaque technique. Le tableau 1 (sélection des technologies les plus importantes utilisées par la police, classées par fonction) donne une idée de l'étendue, de la variété et du degré de sophistication de la technologie mise au service de la police. Chacune de ces technologies est à elle-seule un instrument puissant et efficace pour la police. Elles sont encore plus puissantes lorsqu'elles sont assemblées dans des systèmes intégrés : leur caractère d'« amplificateur de pouvoir » en est alors accru.

Tableau 1
Typologie des technologies dans la police

(1) Technologies de surveillance et de détection

- Vidéo
- Photographie
- Tables d'écoute
- Micophones directionnels
- Capteurs et détecteurs (infrarouges, son, chaleur, mouvement, etc.)
- Aide à la vision nocturne
- Radar laser (Lidar)
- Modem
- Détecteurs de mensonge
- Balayage par satellite

(2) Technologies d'identification

- Empreintes digitales automatisées
- Systèmes d'accès contrôlé (biométrique, par l'intermédiaire de code et/ou de puce)
- Reconnaissance de la parole et analyse de la voix
- Carte d'identité à lecture automatisée
- Empreintes génétiques ADN
- Reconnaissance automatisée d'images (recherche vidéo)

(3) Technologies de traitement de l'information

- Ordinateurs (grands systèmes et PC)
- Bases de données (documentation, recherche, association d'ordinateurs, recherche informatique, analyse informatique)
- Programmes d'aide à l'analyse et systèmes-experts

(4) Technologies de communication

- Téléphone
- Systèmes d'alarme d'urgence et d'effraction
- Radio téléphone
- Imprimantes vidéo
- Réseaux d'ordinateurs

(5) Technologies d'organisation et d'administration

- Centre de contrôle
- Bureautique

(6) Technologies d'intervention

- Armes
- Équipement de protection
- Canons à eau
- Véhicules de déblaiement
- Véhicules blindés
- Robots

(7) Technologies de déplacement

- Voitures
- Camions
- Vedettes
- Hélicoptères
- Bicyclette
- (Chevaux)

La technicisation accrue de la police : une interaction entre forces sociales

Etant donné les développements de ces dernières décennies, on pourrait s'attendre à ce que la diffusion de nouvelles technologies dans la police (et de façon générale dans le domaine du contrôle social) se poursuive, introduisant des technologies toujours plus sophistiquées et accroissant de façon tant quantitative que qualitative le niveau technologique de la

police. En fait, les choses sont plus complexes que cela car la relation entre police et technologie n'est pas simplement linéaire.

Si l'on se propose de prédire jusqu'à quel point la technologie influencera la police de demain, il faut considérer les forces motrices ainsi que les contre-forces à l'œuvre dans le processus continu de technicisation. En ce qui concerne les facteurs catalytiques, on pourrait différencier les déterminants situés au cœur même de la police en tant qu'organisation (c'est-à-dire en tant que système bureaucratique ayant sa logique propre) et ceux provenant de la société en tant qu'« environnement organisationnel ».

Les forces motrices internes

Suivant les déclarations et publications officielles, les principaux sujets de préoccupations de la police sont : l'accroissement du grand banditisme et du nombre de passages illégaux aux frontières (trafic de drogue, etc.); les nouveaux types de délits (tels que la criminalité liée à l'informatique ou à l'environnement); la hausse générale des taux de criminalité et la hausse corollaire du pourcentage d'affaires résolues; enfin, l'intensification des conflits sociaux. Tout cela représente de nouveaux défis et une masse de travail énorme pour la police et ses services. Cela peut donner l'impression d'une absence généralisée de limites dans les comportements déviants faisant peser une forte pression sur la police dont on attend qu'elle résorbe tous les problèmes.

En conséquence, les orientations et les stratégies retenues au sein de la police (et par les responsables politiques) tendent à favoriser et accélérer l'utilisation de la technologie et à lui donner une place de plus en plus importante dans l'ensemble du système.

Renforcement de la coopération policière internationale

La mobilité, croissante, mondiale et régionale des personnes ainsi que l'échange de capitaux, de biens et d'information signifie pour la police une extension importante de ses besoins en information allant bien au-delà des frontières nationales. Les formes de criminalité telles que le trafic de drogue ou les manipulations financières dans une économie mondiale, mais aussi le renforcement des frontières contre les réfugiés ont fait de la coopération policière bilatérale et multinationale une priorité. Ces coopérations doivent s'appuyer sur un échange et donc une transmission rapide et sûre d'énormes quantités de données et créent ainsi le besoin d'établir des réseaux de communication adéquats.

Les politiques de prévention

Bien que la police soit quotidiennement débordée, l'idée de proactivité et de prévention revient régulièrement sur le devant de la scène. Comme la société est devenue plus complexe et avec elle, le crime, une intervention bien ciblée a besoin de moyens et d'instruments performants pour

vaincre les « barrières de la vie privée » ainsi que le caractère éphémère de la communication et des transactions modernes⁽¹³⁾. Le résultat est une demande grandissante d'information de la part de la police qui ne peut pratiquement et économiquement être satisfaite que par les technologies de pointe par exemple en se procurant des sources de données extérieures.

L'expansion des crimes technologiques

A la suite de l'informatisation des sociétés développées, de nouveaux types de délits liés à la technologie sont apparus. A côté des nombreuses variantes de la criminalité informatique, la monnaie électronique ouvre de nouvelles voies à la fraude (par exemple les fraudes commises avec des cartes de crédits, etc.). Parce qu'une grande partie de ces transactions sont des actes virtuels existant uniquement d'une manière électronique et symbolique (par exemple, les transactions financières, les infractions informatiques, etc.) la détection et la poursuite de ces « techno-crimes » dépendront de l'utilisation et de la maîtrise de moyens techniques équivalents.

Un processus continu de professionnalisation et de spécialisation

Lorsque l'on examine le développement de la police durant cette dernière décennie, on peut remarquer, dans bien des domaines, un processus régulier de professionnalisation et de spécialisation au sein de la structure organisationnelle (ceci est au moins vrai pour l'Allemagne, voir BUSCH et al. 1985). Ce processus est favorisé, et même induit, par l'introduction de technologies de pointe et l'utilisation de toutes leurs possibilités. A l'avenir, il est probable que la police en tant qu'organisation pourra s'appuyer sur une qualification technique plus élevée de ses personnels allant de pair avec « l'alphabetisation informatique » de la société.

L'obligation de rationalisation

Comme toute bureaucratie moderne, la police met en évidence jusqu'à un certain point l'exigence de rationalisation. Des pressions spécifiques sur les structures et procédures internes proviennent aussi bien de demandes externes (une application de la loi plus efficace, une sécurité accrue pour les citoyens) que de l'image que la police se fait d'elle-même au moment où elle est confrontée à une hausse des taux de criminalité et à une baisse des taux d'élucidation de ces crimes. La police doit suivre les programmes de rationalisation en cours dans l'industrie, basés pour une large part sur l'automatisation et la technicisation des structures et communications. Une police rationalisée sera une police technicisée.

(13) A ce sujet, voir l'article de CLARKE (1988).

La technologie en tant qu'arme et la promesse de solutions technologiques

La façon la plus habile pour introduire plus de technologie dans la police est la promesse que celle-ci résoudra plus de problèmes. Les autorités policières se plaignent habituellement du haut degré de technologie dont dispose le crime organisé. L'exigence logique est alors que la police soit équipée avec des techniques encore plus sophistiquées de manière à atteindre une sorte d'« égalité des armes ». Pour avoir des résultats, la police doit avoir les moyens de faire respecter la loi et, ici, nous retrouvons la thèse de la technologie en tant qu'amplificateur de pouvoir.

Outre les avantages pratiques que peut apporter la haute technologie, celle-ci a, du point de vue de la police, au moins un autre bienfait : l'emploi de technologies sophistiquées recouvre une fonction symbolique qui ne peut pas être sous-estimée et qui va de la dissuasion à la menace en passant par la simple suggestion d'omniprésence. Par dessus tout, elle est un signe de modernité. Le débat allemand qui a lieu actuellement à propos de l'extension légale de l'utilisation des tables d'écoute peut nous montrer dans quelle mesure la technologie est considérée comme une clé pour la solution de problèmes majeurs.

Tous ces facteurs et développements concourent – d'un point de vue « interne » à l'institution – à favoriser l'introduction et l'utilisation de la technologie dans la police. Mais cette évolution est également soutenue de l'extérieur.

Les facteurs externes

Les facteurs externes qui favorisent une plus grande technicisation du travail de la police se divisent en deux groupes : ceux qui sont fondés sur le progrès technologique et ceux qui découlent de l'évolution sociale au sens large.

Le développement général de la technologie

Le progrès technologique a été considérable au cours de ces dernières décennies et aucun signe n'indique qu'il devrait s'arrêter ou ralentir dans un futur proche. De nouvelles procédures scientifiques seront découvertes et les cycles d'innovations techniques deviendront encore plus courts qu'ils ne l'ont été jusqu'à présent. Les équipements deviendront plus puissants et en même temps plus abordables. Des procédés complexes se transformeront en outils courants. Plus la technologie saura inventer de nouvelles ou meilleures façons de faire les choses, plus le choix de la police en techniques et outils sera large.

Un besoin de sécurité croissant

S'il est vrai que nous vivons dans une « société à risques » (BECK 1986) dont les problèmes deviennent plus difficiles à gérer, il est tout aussi vrai que les gens recherchent davantage de sécurité (du moins certains types

de sécurité). On peut s'attendre à ce que la recherche de moyens de sécurité conduise de plus en plus, par réaction, à des solutions technologiques (même si elles s'avèrent finalement insuffisantes ou contre-productives). En conséquence, et en réponse à l'exigence de performance policière de la part du public, l'emploi de technologies de contrôle social et leur intrusion dans la vie quotidienne seront acceptés par des fractions de la population et des représentants politiques de plus en plus grandes.

Une industrie de la sécurité en extension

Un autre facteur favorable à la généralisation des technologies de contrôle social est la croissance rapide d'une industrie de la sécurité qui inonde le marché d'une variété de biens et de services⁽¹⁴⁾. Ce n'est pas tant le fait que les systèmes d'alarme soient vendus dans des magasins de bricolage qui est important, mais surtout le fait que les polices privées et les services de sécurité sont encore plus vulnérables à l'obligation de rationalisation que les agences de police étatiques. Parce que la sécurité est en train de devenir une industrie à forte intensité de capital (plutôt que de main-d'œuvre), les technologies de contrôle social sont privilégiées par les polices privées.

Vers une industrialisation du contrôle social

Un développement sans doute crucial dans les sociétés développées est la transformation du contrôle social en une sorte de processus industriel (NOGALA 1989). Le panoptique de Jeremy BENTHAM – grâce auquel une autorité centrale (un gardien dans une prison par exemple) a une vision constante de ce qui se passe dans la périphérie (le comportement des prisonniers dans leurs cellules), mais où les observés ne peuvent pas savoir exactement s'ils sont observés – semble devenir le paradigme du contrôle social du XXI^e siècle. La différence avec le XIX^e siècle est que le « regard du gardien » passe maintenant par l'intermédiaire de moyens techniques et peut même être automatisé grâce à des mécanismes de détection et des systèmes d'ordinateurs. La technicisation des processus de contrôle social se rencontre dans pratiquement tous les secteurs de la vie sociale et nous assistons en ce moment à son acceptation généralisée. La police pourra donc de plus en plus utiliser des systèmes de contrôle extérieurs à ses propres frontières organisationnelles.

Les facteurs de blocage

Mais il existe aussi beaucoup d'obstacles, de problèmes, de conflits, d'ambivalences et de conséquences inattendues accompagnant la technicisation actuelle du travail de la police. Ceux-ci agissent comme des

(14) Pour une discussion théorique de ce phénomène et des processus sociaux qui s'y rattachent, voir SPITZER (1987).

forces contraires limitant, empêchant et remettant en cause le déroulement linéaire du processus. Ces facteurs résultent de contradictions au niveau des conditions fonctionnelles, économiques, juridiques, politiques et sociales – sans oublier les contradictions inhérentes à la technologie elle-même⁽¹⁵⁾.

Le fossé entre le discours des ingénieurs et l'expérience quotidienne de l'usager

Bien que la technologie apparaisse souvent comme une solution aux problèmes, elle n'en génère pas moins ses propres problèmes. Ceci est (ou devrait être) connu par quiconque ayant été socialisé dans notre techno-civilisation. Beaucoup d'entre nous savent par expérience que l'appareil flambant neuf ne remplit pas toujours les fonctions promises ou n'apporte qu'un léger progrès et il nous est arrivé trop fréquemment de découvrir que la publicité et la réalité sont deux choses bien distinctes.

La technologie est fragile, ne remplit pleinement sa fonction que dans des conditions idéales ou ne devient vraiment utile qu'après de coûteuses adaptations. Autre problème : les dysfonctionnements comme par exemple les fausses alertes. Dans les grandes villes, on s'aperçoit que les gens portent peu d'attention au déclenchement d'une alarme de voiture – apparemment la confiance dans la technologie s'est sérieusement amoindrie⁽¹⁶⁾. Un dernier problème est la compatibilité entre les différents systèmes techniques. La police allemande a rencontré une multitude de difficultés pour connecter entre eux les systèmes d'information.

L'utilisation par les criminels de contre-mesures techniques

Jouer la carte de la technologie n'est pas une possibilité réservée à la seule police. Les criminels et les organisations criminelles ont aussi accès à des technologies de contrôle social et sont capables de les utiliser en tant que contre-mesures. Ceci remet en cause les retombées du progrès technologique de la police. Comme l'expérience historique nous l'enseigne, il est probable que nous assistions à une course aux armements entre la police d'un côté et des individus ou des organisations criminelles bien organisées et bien équipées de l'autre⁽¹⁷⁾.

Les limites des ressources de la police

Aussi impressionnantes que puissent être l'inventivité et l'habileté des ingénieurs, un obstacle majeur à la diffusion de la technologie dans la

(15) Voir aussi la liste étonnante des « erreurs technologiques » commentée par MARX (1988b); CORBETT et MARX (1991).

(16) Est-ce dès lors surprenant si – comme l'a indiqué, durant l'atelier, le chef de la police d'Edmonton au Canada – il a été décidé de ne pas répondre à une alarme durant un temps donné s'il s'est produit plus de trois fausses alertes en six semaines ?

(17) Un exemple simple est l'utilisation des détecteurs de radars utilisés par la police.

police est d'ordre budgétaire. Il n'est pas possible de financer toutes les options techniques réalisables et tous les produits vendus sur le marché. De même, la technologie qu'un département central peut acquérir est parfois beaucoup trop coûteuse pour la base. Plusieurs budgets annuels seront nécessaires pour faire évoluer le niveau technologique de toute la police. Même si la population et la classe politique est favorable à la modernisation de la police (surtout en période de crise sociale), celle-ci se heurte à la limitation des ressources financières.

Le ratio entre l'effort technique et le résultat pratique est un autre élément qui devrait être examiné précisément en termes de rationalité. La haute-technologie reste coûteuse de nos jours et accapare une part importante des ressources financières, organisationnelles et humaines. Ceci peut conduire à des rivalités entre départements ayant des approches différentes quant aux équipements techniques.

La concurrence de stratégies alternatives

Les conceptions des responsables de la police sur ce que devraient être les performances de la police, la meilleure stratégie pour y arriver ainsi que les besoins futurs de la police ont évolué au cours du temps. On assigne à la technologie une signification de différentes manières. L'euphorie technologique des années soixante-dix et quatre-vingt est sans doute en train de décliner. Le concept de « police communautaire », en vogue à l'heure actuelle, est présenté la plupart du temps avec beaucoup de précautions en ce qui concerne les aspects techniques. Au contraire, les stratégies contre les structures du grand banditisme ont tendance à faire appel à un niveau d'armement technique sophistiqué. Il est possible que les policiers se considèrent davantage comme des agents d'assistance (même si la télévision et le cinéma nous disent souvent le contraire) que comme des *robo-cops*. Une partie d'entre eux peut rejeter les changements de pratique qu'entraîne l'introduction de nouvelles technologies. Il pourrait bien y avoir une lutte de plus en plus vive entre différentes stratégies policières. Schématiquement, il semble qu'il y ait une alternative entre une « police des citoyens » axée sur la communication et consommatrice de main-d'œuvre et une police d'agents spéciaux à équipements sophistiqués.

Les résistances au sein de la population : vie privée, droits civiques et protection des données.

Un facteur qui modérera considérablement le rôle que la technologie tiendra dans le futur de la police est son acceptation par la population et le personnel politique. On peut noter qu'à la diffusion de la technologie dans la police a répondu un contre-mouvement de citoyens éclairés⁽¹⁸⁾. Cette opposition s'articule autour de trois discours critiques, distincts

(18) C'est en tout cas vrai en Allemagne, au Canada et aux États-Unis.

par leur argumentation mais qui partagent une même inquiétude face à la montée en puissance de la police qu'entraîne la technologie : protection de la vie privée (discours que l'on pourrait classer comme culturel) ; la défense des droits civiques (discours politique) ; le débat sur la protection des données (discours juridique). Actuellement en Allemagne, la polémique pour savoir s'il faut donner plus de technologie et de droits à la police est marquée par la question de la légitimité de la surveillance électronique dans les lieux privés. Parce que quelques-unes des pratiques policières (et plus particulièrement celles rendues possibles par la technologie) sont en conflit avec la loi actuelle concernant « l'auto-détermination informationnelle » et la vie privée, des mesures (qui ont déjà porté leurs fruits) ont été prises pour adapter la loi aux capacités de la police. Ce qui nous préoccupe principalement ici, c'est le problème, d'une part, de la nécessité de faire respecter la loi et, d'autre part, de la limitation et du contrôle démocratique nécessaire de ce pouvoir.

Une compatibilité sociale discutable

En fin de compte, on pourrait se demander si ce qui est techniquement possible (ici en termes de technologie du contrôle social) est socialement salubre et compatible avec les conflits de la société. La technologie pour une « société à sécurité maximale » est disponible (MARX 1988b), mais il n'est pas sûr qu'elle soit le meilleur instrument pour résoudre les problèmes sociaux actuels et à venir. Une « techno-société avancée et omniprésente » pourrait amener ses institutions et ses membres à tomber de Chrybde en Scylla. Un monde conditionné par des systèmes de surveillance et de contrôle pourrait difficilement donner à long terme le sentiment de sécurité recherché. Big Brother n'est pas une perspective réjouissante pour les sociétés libres et démocratiques et il existe des arguments sociologiques, simples et solides, démontrant qu'une telle société ne fonctionnerait pas et serait encore moins à même d'extirper toutes les formes de criminalité⁽¹⁹⁾.

Ce qu'il faut souligner ici c'est que tous les facteurs médiatisant le rôle de la technologie dans la police de demain sont essentiellement des forces sociales dont l'interaction et l'évolution ne sont pas aisément prédictibles.

Conclusion : est-il possible de prédire le rôle de la technologie dans la police de demain ?

Il est possible de dire, du point de vue des sciences sociales, au sujet du rôle de la technologie dans la police de demain, que la technologie continuera à avoir un impact considérable sur la police, demain comme

(19) Le sociologue allemand POPITZ (1968) s'est posé la question du « savoir trop » et s'est demandé s'il ne serait pas parfois plus sage et fonctionnel de ne « pas savoir ».

aujourd'hui : un impact sur sa structure, ses performances et sa place dans l'État et la société. Cependant, il serait plus qu'imprudent de faire des prédictions plus précises. Nous avons affaire ici à un processus de nature essentiellement sociale, mettant en œuvre une interaction complexe de développements économiques, sociologiques, psychologiques, politiques, juridiques et technologiques. Disposer d'une technologie de contrôle social ne signifie pas qu'elle sera mise en application (un jour ou immédiatement) et techniciser à outrance la police peut être inutile. Un exemple de la première affirmation est le fait que le concept et les technologies de surveillance électronique ont été développés il y a plus d'une décennie avant d'être introduites dans les systèmes de justice criminelle de plusieurs états américains et d'être expérimentés dans d'autres pays (Royaume-Uni, Singapour, Israël).

Un exemple éclairant la deuxième affirmation est l'expérience avortée qui fut faite dans une petite ville de Floride avec la mise en place d'un système de surveillance vidéo. Plusieurs raisons conduisirent à l'interruption du projet : « le système ne surprenait jamais personne en train de commettre un crime; l'emploi de volontaires pour assurer la permanence de la surveillance ne fut pas concluant; le matériel ne marchait jamais correctement à cause d'interférence avec les fréquences d'ondes courtes, à cause de la météo et d'une mauvaise utilisation du matériel; enfin, le département n'avait pas les moyens de couvrir tous les coûts d'entretien » (SURETTE 1985, p. 84).

Pour finir, nous pourrions dire que le rôle qu'aura la technologie dans la police de demain dépend d'abord du type de police que la société est prête à se donner. Autrement dit : de quel pouvoir cette organisation d'État doit-elle disposer ? La technologie de Big Brother et de *Robo-cop* est en grande partie à notre portée aujourd'hui ou le sera dans quelques années. Mais, on est en droit de douter sérieusement de la nécessité sociale de cette perspective, de leur compatibilité et de leur fonctionnalité.

Peut-être est-ce le meilleur moyen de ne pas laisser la police seule face à la question de savoir jusqu'où la technologie la modèlera. Ou, pour le dire du point de vue des sciences sociales : « le problème-clé de toutes les formes de pouvoir, de contrôle dans les sociétés modernes est le contrôle de l'action technologique » (POPITZ 1986, p. 129).

Références bibliographiques

BRCK (U.), *Risikogesellschaft : Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1986.

BKA (Ed.), *Technik im Dienste der Straftatenbekämpfung*, Wiesbaden, 1990.

BLUMSTEIN (A.), « Science and Technology in Support of Criminal Justice », in LE BLANC (M.), TREMBLAY (P.) et BLUMSTEIN (A.) (Eds), *Nouvelles Technologies et Justice Pénale – New Technologies and Criminal Justice*, 1988, p. 2-14.

- BRODEUR (J.P.), « Policing : beyond 1984 », *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, (9) (2, spring), 1984, p. 195-207.
- BRODEUR (J.P.), « Droit, procédure pénale et technologie », in LE BLANC (M.), TREMBLAY (P.) et BLUMSTEIN (A.) (Eds), *Nouvelles Technologies et Justice Pénale - New Technologies and Criminal Justice*, 1988, p. 555-578.
- BUSCH (H.), FUNK (A.), KAUS (U.), NARR (W.D.) et WERKENTIN (F.), *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt/M./New York : Campus, 1985.
- CLARKE (R.), « Information Technology and Dataveillance », *Communications of the ACM*, (31), n° 5, 1988, p. 498-512.
- Committee on the Judiciary (United States Senate), *High-technology weapons in the war on drugs*, HEARING, Washington D.C., 1990.
- CORBETT (R.) et MARX (G.T.), « Critique : No Soul in the New Machine : Technofallacies in the Electronic Monitoring Movement », *Justice Quarterly*, Vol. 8, n° 3, 1991, p. 399-414.
- DANDEKER (C.), *Surveillance, Power and Modernity : Bureaucracy and discipline from 1700 to the present day*, Cambridge, Polity Press, 1990.
- FOUCAULT (M.), *Überwachen und Strafen : Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt/M., Suhrkamp, 1977.
- GABOR (D.), « Social Control Through Communications », in GERBNER (G.), GROSS (L.P.) et MELODY (W.H.) (Eds), *Communications Technology and Social Policy : Understanding the New Cultural Revolution*, New York/London, John WILEY SONS, 1973, p. 83-93.
- HEROLD (H.), « Konstruktive Sicherheit – Eine Gegenthese », in (Ed.), *Der Traum der Vernunft. Vom Elend der Aufklärung*, Darmstadt/Neuwied : Luchterhand, 1986, p. 248-260.
- HERRERA (R.J.) et TRACEY (M.L. Jr.), « DNA Fingerprinting : Basic Techniques, Problems, and Solutions », *Journal of Criminal Justice*, (20), 1992, p. 237-248.
- JENKINS (J.), « Eye can see you », *New Statesman and Society*, (5), février 1992, p. 14-15.
- LE BLANC (M.), TREMBLAY (P.) et BLUMSTEIN (A.) (Eds), « Nouvelles Technologies et Justice Pénale – New Technologies and Criminal Justice » (38th International Course in Criminology – Proceedings), Montréal, Centre international de criminologie comparée, *Les Cahiers de Recherches Criminologiques*, Cahier n° 9, 1988.
- LYON (D.), « The new surveillance : Electronic technologies and the maximum security society », *Crime, Law and Social Change*, (18 1/2), 1992, p. 159-175.
- MARTIN (B.), SCOTT (P.), « Automatic Vehicle Identification : A test of Theories of Technology », *Science, Technology and Human Values*, Vol 17, 1992, p. 485-505.
- MARX (G.T.), *Undercover : Police surveillance in America*, Berkeley, University of California Press, 1988a.
- MARX (G.T.), « The Maximum Security Society », in LE BLANC (M.), TREMBLAY (P.) et BLUMSTEIN (A.) (Eds), *Nouvelles Technologies et Justice Pénale - New Technologies and Criminal Justice*, 1988b, p. 468-499.
- MARX (G.T.), *The Engineering of Social Control : The Search for the Silver Bullet*, Paper prepared for workshop on « Controlling Social Life », European University Institute, Florence, 1989.
- MAWBY (R.), « Overcoming the barriers of privacy : Police strategies against nonvisible crime », *Criminology*, (18), 1981, p. 501-523.

NOGALA (D.), *Polizei, avancierte Technik und soziale Kontrolle : Funktion und Ideologie technikbesetzter Kontrollstrategien im Prozeß der Rationalisierung von Herrschaft* (Mit einem Vorwort von Fritz SACK), Pfaffenweiler, Centaurus, 1989.

POPITZ (H.), « Über die Präventivwirkung des Nichtwissens », *Recht und Staat*, Heft 350, Tübingen, Mohr, 1968.

POPITZ (H.), *Phänomene der Macht : Autorität – Herrschaft – Gewalt – Technik*, Tübingen, Mohr, 1986.

REGAN (P.M.), WEINGARTEN (F.W.), « The National Communications System and Federal Electronic surveillance Policy », *Science, Technology and Human Values*, (11), 1986, p. 17-30.

SCHMIDT (A.K.), « Electronic Monitors », in LE BLANC (M.), TREMBLAY (P.) et BLUMSTEIN (A.) (Eds), *Nouvelles Technologies et Justice Pénale – New Technologies and Criminal Justice*, 1988, p. 340-366.

SPLITZER (S.), « Security and Control in capitalist societies : the fetishism of security and the secret thereof », in LOWMAN (J.), MENZIES (R.J.), PALYS (T.S.) (Eds.), *Transcarceration : Essays in the Sociology of Social Control*, Aldershot u.a.O. : Gower (Cambridge Studies in Criminology 55), 1987, p. 43-58.

STEPHENS (G.), « High Tech Crime Fighting : The Threat to Civil Liberties », *The Futurist*, (24), juillet-août 1990, p. 20-25.

STEPHENS (G.), « Crime and the Biotech Revolution », *The Futurist*, (26), novembre-décembre 1992, p. 38-22.

STEPHENS (G.)E, tasoya (W.L.), « Crime and Justice : Taking a Futuristic Approach », *The Futurist*, (19), février 1985, p. 18-22.

STÜMPER (A.), « Das strukturelle Dunkelfeld », *Kriminalistik*, (37), 1983, p. 222-226.

SURETTE (R.), « Video Street Patrol : Media Technology and Street Crime », *Police Science and Administration*, (13), 1985, p. 78-85.

La coopération des polices avec l'Europe de l'Est dans le cadre de la Communauté européenne

Malcolm Anderson

Professeur à la Faculté de sciences sociales
Université d'Edimbourg
(Grande-Bretagne)

A la suite de l'effondrement des régimes communistes, la coopération policière entre la Communauté européenne et les pays de l'Est est devenue une nécessité. Cet article examine les domaines et les modalités envisageables de cette coopération. Il suggère que les relations avec l'Est doivent être fondées non sur une base asymétrique mais sur un véritable partenariat.

Le contexte actuel

Malgré les incertitudes du moment, l'Autriche, la Suisse et les pays Scandinaves vont probablement, dans un avenir assez proche, rejoindre la Communauté européenne comme membres à part entière mais les pays d'Europe de l'Est resteront sans doute candidats ou membres associés jusqu'à la fin du siècle, leurs économies étant peu susceptibles de converger rapidement avec celles des pays membres de la Communauté européenne. La participation suisse n'ajoutera pas de problème de maintien de l'ordre et pourrait même avoir des retombées positives sur le blanchiment de l'argent. Compte-tenu de l'expérience du Bureau central national (BCN) d'Interpol de Vienne dans le domaine des relations avec les pays d'Europe centrale et de l'Est⁽¹⁾, la présence autrichienne dans la Communauté européenne pourrait contribuer à améliorer la coopération et la compréhension mutuelle des polices de l'Est et de l'Ouest. Il est nécessaire de se pencher avec attention sur les formes de coopération avec l'Est parce que l'effondrement du communisme a révélé de sérieux problèmes de contrôle de la criminalité dans ces pays et parce que, si une telle réflexion n'est pas engagée, les initiatives au

(1) M. ANDERSON, *Policing the World. Interpol and the Politics of International Police Cooperation*, Oxford, 1989, p. 85-86.

niveau national et au niveau européen pourraient être mal coordonnées. Des systèmes de coopération plus efficaces avec les pays non-membres de la Communauté européenne sont potentiellement aussi importants dans la lutte contre la criminalité que les dispositions à l'intérieur de la Communauté où la coopération est déjà de bonne qualité et où de nouvelles mesures sont à l'ordre du jour pour contrôler la grande criminalité aux ramifications internationales.

A la conférence de l'Association internationale des chefs de police (AICP), qui s'est tenue à Amsterdam en mars 1992, Jürgen STORBECK (nommé par la suite directeur de projet d'Europol) a parfaitement résumé les raisons pour lesquelles la criminalité en Europe de l'Est pourrait poser des problèmes croissants. L'effondrement des régimes communistes a été le révélateur de situations de crise liées à l'inefficacité économique, à la chute du niveau de vie et à la dislocation du tissu social et a créé les conditions d'une forte augmentation des taux de criminalité. L'inadaptation des systèmes juridiques, les insuffisances en personnel et en moyens, la mauvaise organisation des organes du maintien de l'ordre ainsi que la priorité traditionnellement donnée au contrôle politique des populations, ont rendu inefficace le contrôle de la criminalité dans les pays de l'Est. La grande disparité de richesses entre les pays de l'Est et de l'Ouest faisait de ces derniers la cible des criminels venus de l'Est.

Il est très difficile de comparer correctement le niveau de la criminalité avant et après la chute des régimes communistes, en partie parce que ces régimes étaient, de façon notoire, peu disposés à admettre l'existence de problèmes sociaux, et en partie parce que ce que l'on considère comme des pratiques criminelles à l'Ouest faisait partie des pratiques normales des régimes déchus. Il est cependant certain que l'ouverture des frontières entre l'Europe de l'Est et de l'Ouest accru très fortement le nombre de crimes aux implications internationales et a permis des conspirations criminelles à l'échelle internationale⁽²⁾.

A la suite de l'ouverture économique de l'Europe de l'Est et de la mise en place de nouvelles lois et dispositions destinées à promouvoir une économie de marché, de graves problèmes intérieurs apparaissent. D'après les déclarations officielles, les problèmes de contrôle de la criminalité dans les pays de l'Est s'intensifient. La police de Moscou a signalé, en octobre 1990, une augmentation de 40 % du taux de criminalité déclaré par rapport aux années précédentes. Le KGB (peut-être à la recherche d'un rôle plus proche de celui du FBI) a déclaré que des liens apparaissent désormais entre le crime organisé en Russie et dans les pays occidentaux. Selon le chef de police de Varsovie, la vague de crimi-

(2) Alexander SAFANOV du NCB de Moscou a déclaré lors de la Conférence européenne d'Interpol à Londres en 1991 : « nous savons que de grands criminels soviétiques ont établi des contacts aux États-Unis grâce à des spécialistes du racket qui y ont immigré ». *Daily Telegraph*, 4 avril 1991.

nalité que connaît la Pologne, avec des taux qui ont quasiment doublé en 1990⁽³⁾, peut rappeler celle des débuts du capitalisme à l'Ouest. Certains observateurs occidentaux ont été alarmés par le degré de violence auquel les criminels est-européens sont prêts à recourir et ils craignent qu'une immigration massive les déplacent vers l'Europe de l'Ouest. Les deux parties du continent européen ont tout à gagner à ce que l'Europe de l'Ouest apporte conseil et assistance en matière policière. Les mouvements de population de l'Est vers l'Ouest (selon une prévision soviétique de 1990, plus de trois millions de citoyens soviétiques sont des immigrants potentiels vers la Communauté européenne) nécessitent une réponse adaptée de la part des pays de la Communauté européenne afin de donner l'assurance aux citoyens que le maintien de l'ordre sera assuré aux frontières extérieures de la Communauté et afin d'empêcher que les réseaux du crime organisé ne s'installent dans les communautés d'immigrants, comme c'est le cas aux États-Unis. Ceci exigera non seulement des mesures législatives mais aussi une coopération économique et politique avec les pays voisins de la Communauté européenne.

Un domaine particulièrement préoccupant, pour les gouvernements comme pour les autorités policières, est celui du trafic de drogue. En 1989, 150 gangs de trafiquants étaient des organisations criminelles. Des rapports montrent que c'est le cas à Prague⁽⁴⁾ du fait d'un besoin urgent de capitaux et en raison de la fragilité des systèmes bancaires⁽⁵⁾, commerciaux et policiers qui sont particulièrement vulnérables à la corruption par le crime organisé à l'Est et à l'Ouest.

Domaines possibles d'influence et de coopération de la Communauté européenne

Dans la phase actuelle de réadaptation à l'économie de marché, les pays d'Europe centrale réforment leurs législations. C'est une vaste entreprise et, dans la plupart des cas, les pays prennent modèle sur les pays de l'Ouest et leur demandent conseil. Une proposition de la Sarre, approuvée par la Conférence permanente des ministres de l'Intérieur des *Länder* en novembre 1991, a suggéré le financement d'experts-conseil et d'aides dans le but d'harmoniser les systèmes juridiques au niveau européen. Nous nous trouvons à un moment où il est possible d'influer sur la législation et les systèmes juridiques européens au delà de l'Oder, mais l'harmonisation dans le champ du droit pénal a peu progressé au sein des États membres de la Communauté européenne, si l'on excepte les

(3) *Independent*, 29 janvier 1991.

(4) *Het Tijdschrift voor Politie*, 54, 9, 1992.

(5) La plupart des autorités bancaires d'Europe de l'Est en sont conscientes. Lorsque l'Estonie a émis sa propre monnaie en juin 1992, le gouverneur de la banque nationale d'Estonie a fait une déclaration pour exprimer sa détermination à combattre le blanchiment de l'argent. *Financial Times*, 28 juillet 1992.

efforts faits pour respecter certains traités internationaux tels que la Convention des Nations Unies sur la drogue de 1988. Les pays d'Europe centrale et de l'Est subissent des pressions pour suivre cette direction. La Hongrie, les Républiques fédérales tchèque et slovaque et la Pologne ont signé des accords de coopération avec la Communauté européenne qui leur imposent de faire tout ce qui est en leur pouvoir pour s'opposer au blanchiment des capitaux et pour établir des normes en accord avec les directives communautaires et les recommandations de la commission d'étude du G7 dans ce domaine. Des clauses équivalentes seront probablement incluses dans les accords avec la Roumanie et la Bulgarie. De plus, la Commission européenne a proposé au Conseil des ministres que l'accord de partenariat et de coopération avec les Républiques de l'ex-URSS contienne également des dispositions similaires concernant le blanchiment de l'argent. Pour aborder l'avenir proche, il serait souhaitable d'inclure les pays d'Europe de l'Est au sein des traités internationaux existants, tels que les Conventions d'assistance mutuelle en matière de crime, d'extradition et de blanchiment de l'argent du Conseil de l'Europe. Il faudrait aussi encourager l'adoption de procédures de droit pénal utiles à la coopération internationale.

Il existe également de réelles opportunités, bien que difficiles à saisir, d'influencer les systèmes de police des pays d'Europe centrale et de l'Est qui sont en voie de démocratisation⁽⁶⁾. Pour les gouvernements des États concernés, il est prioritaire de fonder ces systèmes sur une base différente de celle des régimes communistes mais ils manquent d'expérience pour construire une police démocratique, faisant un usage minimal de la violence. Les syndicats de police d'Europe de l'Ouest ont souligné l'amplitude des problèmes et des obstacles à surmonter pour progresser dans ce sens⁽⁷⁾. Les conseils de spécialistes sont nécessaires et on les a recherchés auprès d'Interpol et d'autres filières. Des accords bilatéraux, destinés à fournir conseil et assistance sur diverses questions policières, sont en préparation entre les pays de l'Est et de l'Ouest. Les Français sont *leaders* en la matière avec leurs quatre bureaux permanents du Service technique pour la coopération internationale des polices (SCTIP) à Varsovie, Prague, Riga et Budapest. Le SCTIP a également répondu à des demandes en provenance de Tchécoslovaquie, de Roumanie, de Bulgarie, d'Albanie, des Pays Baltes et de plusieurs Républiques de l'ex-URSS. La première étape de cette coopération a consisté à évaluer les besoins en envoyant des experts dans les pays concernés et en recevant des policiers de ces pays. Dans un deuxième temps, on a

(6) GREGORY (F.E.C.), *Unprecedented partnerships in Crime Control; Law Enforcement Issues and Linkages between Eastern and Western Europe since 1985*, ECPR Joint Workshops, Limerick, 30 mars – 4 avril 1992 (diffusion restreinte).

(7) Conseil européen des syndicats de police, *Une nouvelle police dans l'Europe centrale et orientale en pleine évolution démocratique : une nécessité pour l'avenir*, Rapport LYON, 1990.

consolidé et approfondi les relations grâce à diverses activités de coopération ciblées sur les renseignements criminels et la formation⁽⁸⁾.

Le SCTIP a engagé des actions de formation en Europe centrale et de l'Est sur le crime organisé, le trafic de drogue, les vols d'œuvres d'art, la délinquance urbaine et l'ordre public. Par ailleurs, le Royaume-Uni fournit une assistance technique en matière de maintien de l'ordre par l'intermédiaire du *Know How Fund* (Fonds de ressources) du ministère du Commonwealth et des Affaires étrangères. Autre forme d'assistance, celle de la République fédérale Allemande dont la *Polizei-Fuehrungskademie* participe à la création de l'école de police de Lituanie. Cependant, les pays de la Communauté européenne ne coordonnent pas suffisamment leurs efforts et cela engendre parfois des récriminations entre les différents services de police. La coopération et l'assistance technique avec les pays d'Europe de l'Est pour le contrôle de la criminalité nécessite une certaine cohérence, qui pourrait être assurée par Europol. A l'encontre de cette idée, il existe indubitablement au sein de la communauté policière des partisans d'une approche de l'action policière fondée sur la logique de marché, la considérant comme une forme d'entreprise. Ceux-ci préféreraient que les forces de police soient en concurrence pour étendre leurs intérêts et leur influence. L'apparition de nouveaux marchés pour l'expertise policière, par exemple dans les pays d'Europe de l'Est, peut être une justification pour réclamer l'augmentation des moyens et certaines forces de police sont plus en mesure que d'autres d'exploiter ces nouvelles opportunités.

La Communauté européenne en tant que telle a peu de chances d'avancer rapidement dans ce domaine. Il faudra un certain temps avant qu'Europol acquière l'indépendance politique nécessaire pour pouvoir prendre une initiative dans le domaine de la coopération avec l'Europe de l'Est ou faire un geste aussi spectaculaire que celui de Robert GATES, chef de la CIA, qui, le 17 octobre 1992 a proposé aux services de renseignements russes une alliance pour combattre le trafic de drogue, le crime organisé et le terrorisme international⁽⁹⁾. Cette proposition souligne plusieurs problèmes concernant la coopération avec les pays d'Europe de l'Est dans le cadre d'un effort concerté de la Communauté européenne : la nature de la police, son équipement, sa formation et son image auprès du public. Jusqu'à la chute du communisme, les services de renseignements et de sécurité étaient les seuls bien dotés des pays d'Europe de l'Est. En revanche, les services chargés des affaires criminelles courantes ont été pauvrement pourvus et manquent encore de la

(8) Les zones de coopération et d'assistance les plus importantes sont : la Hongrie (qui, avec 31 programmes, détient la première place) pour la formation initiale dans les écoles de police le crime organisé, le contrôle des trafics, l'action anti-terroriste, le déminage, etc.; les Républiques fédérales tchèque et slovaque pour les problèmes de drogue, faux papiers, délits économiques, immigration, etc. La Pologne, pour les vols de voiture, le contrôle des frontières, l'entraînement moto, le patrimoine culturel, etc. (d'après les informations fournies par le STCIP).

(9) Informations de la BBC, 17 octobre 1992 à 18 heures.

formation, des véhicules, des équipements et des moyens de communication qui sont considérés comme le strict minimum en Europe de l'Ouest. Une aide matérielle directe s'impose dans ces secteurs de même que pour les questions de communication et de relations avec le public; ceci afin d'obtenir le soutien nécessaire pour mener à bien la lutte contre la criminalité et les enquêtes sur les divers délits.

Avant que le principe du projet Europol ne soit accepté, le groupe Trévi a proposé un modèle d'assistance et de coopération policières en annonçant, en 1989, un programme européen coordonné pour la formation du personnel de police dans les pays en voie de développement. Ceci a conduit à un plan consistant à regrouper le personnel et les ressources des États membres de la Communauté européenne afin qu'ils apportent leur soutien à un programme de formation destiné aux policiers dans les pays asiatiques, africains ou latino-américains qui produisent de la drogue ou permettent son exportation vers l'Europe. Les séminaires organisés dans ce cadre se sont tenus en France en 1990, en Espagne en 1991 et en Allemagne en 1992. Aucun programme équivalent n'a encore été mis en place pour les pays de l'Europe de l'Est. Europol pourrait favoriser le développement de tels séminaires si une convention le prévoyait explicitement et si les moyens nécessaires étaient budgétisés. Des séminaires communs aux pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest, (qui se déroulent déjà à travers des forums tels que les conférences sur le maintien de l'ordre dans les capitales) pourraient avoir des répercussions similaires à celles qui ont été reconnues à la Conférence internationale sur la lutte contre la drogue qui s'est tenue sur le continent américain. Ils pourraient aussi développer un sentiment de solidarité et des visées communes, favoriser la capacité des États d'Europe de l'Est à coopérer aussi bien entre eux qu'avec les États membres de la Communauté européenne et, enfin, aider à atténuer les effets des écarts sociaux et peut-être l'animosité entre les États membres de la Communauté européenne et ceux qui souhaitent la rejoindre. On pourrait en retirer bien d'autres bénéfices : la diffusion de l'information concernant la coopération internationale des polices vers les forces de police des États qui n'ont rejoint Interpol que très récemment; des débats sur les modalités de lutte contre certains problèmes de criminalité qui se retrouvent dans les deux moitiés de l'Europe; la mise en œuvre de recherches approfondies sur les techniques et les institutions policières; le développement d'une meilleure appréhension de l'équilibre à trouver entre les droits des citoyens et une action policière efficace.

Tous ces avantages seraient accrus si l'on reprenait la proposition de création d'une école européenne de police faite par Piet VAN REENEN, actuellement inspecteur général des *Constables*. Cette idée n'avait pas été retenue par le Conseil européen des ministres mais elle est à nouveau considérée. Son objectif était de promouvoir « la connaissance des organismes de police des douze pays de la Communauté européenne ainsi

que la communication et la coopération entre eux dans un contexte d'intégration européenne ». Au delà, elle visait le développement d'une approche commune de la coopération des forces de police européennes à plusieurs niveaux : création et échanges de savoirs, expérience et vision des conséquences des réglementations de la police au sein de la Communauté européenne, apprentissage d'une compréhension mutuelle des concepts et des vocabulaires; création de contacts informels à travers l'Europe. Le besoin d'une école de ce type se fait encore plus pressant avec la création d'Europol. Le groupe Trévi, lors de la réunion ministérielle de septembre 1992, a donné un accord de principe à la mise en place d'une telle école et des propositions précises sont attendues pour l'été 1993. L'un des premiers rôles de l'école serait de se consacrer à l'établissement de programmes préparatoires pour les policiers rattachés ou associés à Europol.

Les officiers supérieurs de police d'Europe de l'Est qui participerait aux programmes d'une école européenne de police, pourraient bénéficier d'avantages bien précis : ils ont besoin de connaître le cadre général de l'action policière dans l'Europe de l'Ouest et les systèmes de coopération plutôt que détenir une connaissance pointue et spécialisée sur un système national en particulier. Une école de police pourrait aider à résoudre les problèmes de coopération sur un continent où les structures de l'action policière varient considérablement d'un pays à l'autre, où il n'y a aucune philosophie policière commune et où il n'y a pas d'école ni de structures de formation strictement comparables qui peuvent facilement former le personnel étranger.

Avec des ressources suffisantes, Europol serait en mesure d'établir les liaisons et la coopération nécessaires entre l'Est et l'Ouest du continent pour résoudre les problèmes au moment où ils se présentent. A l'origine, les dispositions d'Europol incluaient une mesure spécifique pour améliorer la coopération entre les États membres de la Communauté européenne et les autres⁽¹⁰⁾. Il serait très utile – et c'est déjà à l'ordre du jour – que les pays membres de la Communauté européenne se partagent les officiers de liaison en poste en Europe centrale et en Europe de l'Est. Il pourrait s'avérer impossible de placer un officier de liaison de la Communauté en Pologne par exemple, du fait du nombre d'affaires susceptibles de se présenter avec l'Allemagne, son voisin immédiat. Un petit bureau d'Europol pourrait cependant servir les intérêts des autres pays membres de la Communauté européenne. Encore une fois, si cette solution était adoptée, une véritable formation européenne serait indispensable pour les officiers de liaison. Europol et ses officiers de liaison devraient aussi servir de lien avec les autres organisations, en particulier

(10) Voir BOYS SMITH (S.W.), « Europe after 1992 » communication à l'Association des chefs de police, Amsterdam 1992 et aussi la déclaration faite par le ministre de l'Intérieur britannique, Kenneth CLARK, lors de la Conférence des chefs de police européens, *Policing Capital Cities*, mai 1992.

avec Interpol qui détient une longue expérience dans les domaines d'intervention auxquels Europol se consacrera plus intensivement. Il est prioritaire d'établir une étroite coopération avec Interpol dans le but de renforcer les relations avec l'Europe centrale et de l'Est.

Conclusion

Europol est le principal instrument pour établir des relations cohérentes et solides avec l'Europe centrale et de l'Est, à condition que cette nouvelle institution bénéficie d'un budget conséquent et d'une bonne organisation. Un autre instrument est l'école européenne de police. Les systèmes de coopération doivent être transparents et ouverts à l'évaluation car, sans cela, dans un espace culturel et politique aussi complexe que le continent européen, on peut craindre que ne surviennent des atteintes aux droits de l'homme et des insuffisances dans le contrôle et la répression de la criminalité. Il se peut que la nature purement intergouvernementale de la coopération telle qu'elle est envisagée actuellement ne puisse pas répondre à ces exigences.

Les causes principales d'une éventuelle incapacité des pays occidentaux à influer sur les systèmes de police d'Europe Centrale et de l'Est résident dans le fait que l'Europe de l'Ouest semble considérer ces pays essentiellement comme une source de « problèmes » qui sont traités avec des formes d'aides au développement paternalistes. Les problèmes rencontrés vont aussi se poser de l'Ouest vers l'Est parce que les criminels et le crime organisé occidentaux vont déployer leurs activités plus à l'Est. De plus, les idées nouvelles et les innovations naissent souvent de situations mouvantes et en évolution rapide, telles que celles vécues par l'Europe de l'Est depuis 1989. Bien que cela paraisse peu vraisemblable à la plupart des autorités policières de l'Ouest, celles-ci peuvent retirer des enseignements de ce qui se passe à l'Est. Afin qu'une certaine hostilité ne soit pas provoquée par des attitudes de supériorité et pour permettre un échange réciproque d'idées, il est primordial de fonder toutes les relations avec l'Est non sur une base asymétrique mais sur le partenariat.

La dynamique du crime organisé en Italie

Ernesto U. Savona

Professeur de criminologie

Université de Trente (Italie)

Consultant pour le programme sur la justice et le crime des Nations Unies

Le crime organisé, en Italie comme dans d'autres pays, se restructure et s'internationalise avec la complexification de l'économie. Quelles politiques de lutte mettre en œuvre compte-tenu de la capacité d'adaptation des organisations criminelles aux nouvelles législations?

La croissance du crime organisé dans le monde et ses activités transnationales représentent une menace accrue pour la stabilité des pays industrialisés et compromettent également le développement des jeunes économies de marché dans certains pays de l'Europe de l'Est. Le crime organisé opère au sein de marchés illégaux et « pollue » les systèmes économiques à des fins de blanchiment d'argent bien au-delà de ses frontières traditionnelles. Plusieurs pays commencent à saisir la portée de cette menace et essaient de trouver des solutions adéquates à ce problème.

C'est dans ce contexte qu'il faut envisager le problème du crime organisé en Italie. La récente vague de violence lors des assassinats du juge FALCONE et du juge BORSELLINO a été généralement interprétée comme une manifestation de puissance et, parmi d'autres facteurs, comme une menace pour la modernisation du système politique italien et le développement économique du pays. Cependant, le problème ne se limite pas à l'Italie. Des preuves tangibles de l'infiltration de la Mafia italienne dans d'autres pays européens ont été relevées au cours des deux dernières années en Allemagne, aux Pays-Bas⁽¹⁾ et récemment en France⁽²⁾. Il est

(1) Ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur, *Organized crime in the Netherlands*, septembre 1992 (non publié).

(2) Rapport n° 3251 de la Commission d'enquête sur les moyens de lutter contre les tentatives de pénétration de la Mafia en France, soumis au Président de l'Assemblée nationale le 28 janvier 1993.

à craindre que la violence et les activités criminelles de la Mafia ne s'étendent à toute l'Europe.

Cette crainte repose sur le fait qu'en Italie, la Mafia a engendré une violence extrêmement importante, aussi bien interne qu'externe. Entre 1986 et 1991, le nombre d'homicides a plus que doublé : il est passé de 871 à 1916 cas, concentrés principalement en Sicile, Calabre, Campanie et dans les Pouilles, à la suite de luttes intestines dans les grandes organisations criminelles qui agissent dans ces régions. La violence externe, par contre, visait des membres d'institutions politiques chargées de l'application des lois. Durant les vingt dernières années, la Mafia a tué pour la seule Sicile :

- le plus haut responsable de la Région : le Président MATTARELLA;
- le plus haut responsable de l'État en Sicile : le Préfet DALLA CHIESA;
- le chef du service des enquêtes du système judiciaire;
- deux chefs de la police d'investigation;
- quatre hommes politiques : un des leaders locaux du parti d'opposition et trois membres du parti majoritaire;
- des dizaines d'entrepreneurs et autant de policiers.

Il est difficile, lorsqu'on examine les activités des groupes liés au crime organisé, de connaître approximativement leur coût pour la société. D'après une récente évaluation, la somme totale des gains des criminels italiens a été estimée à environ 24 milliards de dollars par an (1990), c'est-à-dire environ 30 000 milliards de livres italiennes⁽³⁾. Au moins 50 % de ce montant serait lié au crime organisé.

Dans cet article, j'étudierai :

- les structures et les activités des groupes liés au crime organisé en Italie;
- les différentes facettes des activités internationales de la mafia;
- les politiques de lutte contre le crime organisé qui sont envisageables.

Structures et activités des groupes liés au crime organisé en Italie

Il est toujours difficile de trouver une définition précise du crime organisé. Pendant les années soixante-dix, divers pays ont adopté des définitions extensives qui couvrent les structures et les fonctions de celui-ci. La loi RICO de 1970 aux États-Unis et la loi ROGNONI-LA TORRE de 1982 en Italie en sont des exemples.

Cette loi a impulsé les premières politiques élaborées contre le crime organisé en Italie. Selon cette loi, le concept de crime organisé désigne l'ensemble des associations criminelles qui, à court ou à long terme,

(3) REY (G.), *Analisi economica ed evidenza empirica dell'attività illegale in Italia*, Rome, ISTAT (non publié).

suivant des plans bien définis et en ayant recours à l'usage de l'intimidation et de la violence, commettent des crimes dans le but d'acquérir, de diriger et de contrôler des secteurs du pouvoir économique.

Cette définition permet de considérer la Mafia en Sicile, la *N'drangheta* en Calabre, la *Sacra Corona Unita* dans les Pouilles et la *Camorra* en Campanie comme les organisations criminelles les plus importantes en Italie.

Beaucoup d'autres groupes aux traditions et à la réputation différentes sont à l'œuvre en Italie, quelquefois en association avec les grandes organisations citées. Ces groupes agissent dans différentes parties de l'Italie : la *Banda della Magliana* sévit dans la région de Rome, la *Banda del Piovere* sévit entre Padoue et Venise, le *Catanesi* et le *Calabresi* dans la province de Turin et le *Sardi* en Toscane. Tous contribuent plus ou moins régulièrement à l'histoire contemporaine du crime en Italie.

Les quatre composantes traditionnelles du réseau du crime organisé en Italie sont la Mafia, la *Camorra*, la *N'drangheta* et plus récemment la *Sacra Corona Unita*. La structure de chaque organisation est différente. Originellement, la Mafia était située dans la province de Palerme, mais au cours des vingt dernières années, elle s'est étendue à d'autres provinces de Sicile telles que celles de Catane et d'Agrigente. Aujourd'hui, la Mafia représente un vaste monde qui rassemble différentes familles (186) et compte environ 5 000 membres. On peut se demander si le terme *Cosa Nostra* désigne l'ensemble du réseau des familles ou s'il désigne seulement une de ses fractions, « les Corleonesi », qui a fait son apparition dans les années quatre-vingt et qui est responsable de l'extension de la violence depuis une vingtaine d'années.

La structure organisationnelle de la Mafia à l'heure actuelle n'est pas claire. Est-ce une structure hiérarchique formelle qui relie les membres d'une famille et associe les familles d'abord au sein d'une Commission provinciale, puis d'une Commission régionale ? Ou est-elle plus informelle ?

Des confessions récentes de « repentis » nous fournissent une vue interne de la Mafia comme un ensemble hiérarchique d'organisations structurées, comportant des rites d'initiation et un système de sanctions. Les valeurs qui caractérisent l'ancienne Mafia apparaissent plus symboliques que réelles et la seule vraie valeur semble être le fait d'appartenir à l'organisation. La solidarité entre les membres est motivée par des intérêts économiques.

La *N'drangheta* et la *Camorra* sont organisées sur une base plus horizontale que la Mafia. La *N'drangheta* se compose de 144 *n'drine* (familles) et d'environ 5 300 membres, tandis que la *Camorra* comprend 126 groupes d'environ 6 200 membres.

Les activités internationales de la Mafia

« La Mafia, multinationale du crime » est une expression couramment employée par les médias. Cette formule souligne les dimensions internationales de la Mafia, qui selon certains « repentis » est aujourd’hui la principale organisation du crime organisé⁽⁴⁾.

La présente section vise à analyser les processus d'internationalisation de la Mafia sicilienne, en précisant les facteurs qui en sont la cause et leur évolution. J'ai étudié tous les événements pour lesquels il a été prouvé que la Mafia sicilienne était impliquée dans la production et le commerce de biens et services illégaux ou l'infiltration d'activités légales. Ces données proviennent de sources indirectes : rapports d'enquêtes de police et poursuites judiciaires, articles de presse, interviews de magistrats en Italie et à l'étranger.

La première question concerne la nature « internationale » et la taille de la Mafia sicilienne. Avons-nous affaire à un processus d'expansion qui se développe à partir d'un centre qui détient les pouvoirs de décision et coordonne les opérations à l'étranger ? Ou est-ce plutôt une conséquence de l'émigration qui a conduit le peuple sicilien sur des terres étrangères, exportant ainsi naturellement leur style de vie, leurs valeurs et leurs traditions ?

Autrement dit, la Mafia est-elle une entreprise unique avec des filiales à l'étranger ; ou est-elle un regroupement d'entreprises qui ont éclos aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Allemagne et en Amérique du sud simplement parce que les flux migratoires ont amené dans ces pays un grand nombre de Siciliens à la recherche de travail, et par la même occasion un grand nombre de criminels.

L'internationalisation de la Mafia et de la plupart des organisations criminelles suit les courants de migration. Les « bandits » siciliens ont émigré aux États-Unis au début du siècle et à nouveau dans les années soixante pour fuir la répression en Italie. Ils y vont encore aujourd’hui pour gagner de nouvelles parts de marché, ce qui est possible depuis le déclin de la *Cosa Nostra* aux États-Unis. Cependant, certains reviennent en Italie, comme Lucky LUCIANO, dont les biens ont été confisqués par le gouvernement américain. Le Canada et l'Australie sont d'autres terres d'émigration pour les Siciliens, et ceux-ci y ont créé des organisations criminelles qui, de toute évidence, portent la marque « ethnique » de la Mafia sicilienne. La même chose s'est produite en Allemagne où l'on a récemment découvert que des groupes d'immigrés siciliens, en relation étroite avec leur « famille » d'origine, procédaient à des investissements financiers et formaient une main d'œuvre qui était ensuite employée pour des opérations criminelles en Sicile, comme par exemple dans le cas du juge LIVATINO.

(4) Les « repentis » déclarent que la *Cosa Nostra*, une fraction de la Mafia, a le contrôle d'autres groupes tels que la *N'drangheta* et la *Camorra*. Mais ceci est discutable.

La migration a certainement été le canal primordial ayant contribué à l'internationalisation de la Mafia. D'autres mafias, telles que les Triades chinoises, le *Boryokudan* japonais (*Yakuza* est seulement l'un des groupes *Boryokudan*), les mafias vietnamiennes, cubaines et dominicaines, ont emprunté également les itinéraires de migration pour renflouer leurs effectifs aux États-Unis, pays qui constitue un marché propice au crime. Ces « mafias » se sont établies de manière stable aux États-Unis, au Canada et en Australie. C'est donc la migration qui permet cette forme d'internationalisation.

Au début des années soixante, la Mafia avait déjà internationalisé ses activités de contrebande de cigarettes et appliqué la même politique pour toutes ses affaires. Au début des années soixante-dix, elle s'est tournée vers le commerce de l'héroïne pour répondre à la demande grandissante de ce produit – demande qui a débuté aux États-Unis, puis s'est étendue à tous les pays industrialisés. C'est au cours de ces années que le marché international de la drogue est devenu florissant. Historiquement, la Mafia sicilienne s'était tenue à l'écart du commerce de la drogue, mais l'heure était venue d'entreprendre une réforme interne. Les fissures entre « familles » commencèrent à se creuser et les guerres internes à la Mafia qui se déroulent en Sicile depuis la seconde moitié des années soixante-dix doivent s'interpréter comme une tentative de restructuration de l'organisation de la Mafia elle-même. Un changement de génération, une nouvelle direction et de nouvelles valeurs étaient nécessaires si la Mafia voulait se doter d'armes efficaces pour rivaliser avec les autres organisations opérant sur le marché international. Cependant, cette structure, bien que réorganisée, ne devait se dégager ni d'une « culture » locale « maison », ni des frontières traditionnelles de la Mafia sicilienne. Certains trafiquants siciliens ont pu devenir chefs d'entreprises et hommes d'affaires, mais leur horizon culturel, leur comportement et leurs sources de renseignements sont restés aussi limités qu'ils l'étaient auparavant. En témoigne, la croissance du marché international de la drogue dont nous connaissons les aspects essentiels : négociations et concurrence avec les trafiquants marseillais, établissement d'entreprises de raffinage en Sicile, mise en place d'une filière couvrant toutes les activités depuis l'achat du matériau brut jusqu'à son raffinage et son exportation aux États-Unis, où selon des estimations fiables, la Mafia sicilienne exporte 30 % de la demande totale d'héroïne, ce qui représente environ 80 % de la demande mondiale pour cette drogue.

Au début des années quatre-vingt, la position de la Mafia sicilienne sur le marché international des narcotiques commença à décliner. Ce processus fut alimenté par plusieurs facteurs convergents au niveau local – pression des enquêtes de police (repérage des lieux de raffinage) et des actions judiciaires – et au niveau international – concurrence d'organisations plus agressives et mieux armées pour ce commerce que la Mafia sicilienne, notamment les gangs chinois.

Aujourd'hui, il s'agit du commerce de la cocaïne. La Mafia sicilienne, la *Camorra* et la *N'drangheta* essayèrent conjointement de pénétrer ce marché très rentable au milieu des années quatre-vingt. La structure de ce marché (concentration de la production dans une région spécifique et monopole du marché réglementé par les cartels colombiens) les empêcha de s'assurer l'oligopole qu'ils avaient pu établir avec l'héroïne. Ils tentèrent donc d'obtenir des cartels colombiens des droits d'importation exclusifs pour l'Italie et peut-être, si l'on en croit la rumeur, pour l'Europe toute entière. A plusieurs reprises, la Mafia a essayé d'acquérir le monopole de ce marché, défiant les Colombiens en les menaçant de tuer tous leurs passeurs indépendants. Le nombre de passeurs de cocaïne qui aujourd'hui continuent à déferler sur l'Italie suffit à prouver que les demandes de la Mafia n'ont pas été satisfaites.

Il semble que, dans ce domaine, la Mafia soit de nouveau en butte à la concurrence d'organisations plus puissantes, mieux renseignées et mieux équipées, en position plus favorable pour établir les relations internationales que ce type de marché requiert. Si l'on observe attentivement la Mafia sicilienne et les processus qui caractérisaient son entrée, sa présence et la perte d'une partie de son importance sur le marché international des narcotiques et si on les compare à ceux adoptés par d'autres organisations criminelles, on constate que la Mafia a été incapable d'effectuer les changements qui l'auraient rendue compétitive sur les marchés internationaux. Sa culture d'entreprise locale, enracinée dans son pays d'origine ainsi que sa façon brutale de faire des affaires ont réapparu dans les mécanismes de son « inter-nationalisation ». Lors de son expansion tout au long des itinéraires de migration, de nombreux « clones » d'une égale brutalité et à l'esprit tout aussi provincial sont apparus. Le cas de la *Pizza Connection* de 1980-1983 est tout à fait significatif : « la plupart de ses membres aux États-Unis appartiennent à la *Cosa Nostra* et sont en poste aux États-Unis pour contrôler le commerce des narcotiques pour le compte des familles auxquelles ils appartiennent ».

Le besoin de loyauté a été un facteur d'une importance vitale. Seuls les membres de sa propre famille sont dignes de confiance, eux et eux seuls. Lorsqu'il faut recourir à des collaborateurs extérieurs, on pousse ceux-ci à s'intégrer à la structure hiérarchique de l'organisation. C'est exactement ce que la Mafia a fait dans les années soixante pour développer son entreprise de contrebande de cigarettes : elle s'est affiliée un groupe de spécialistes en contrebande de cigarettes dans le but de les contrôler plus étroitement. Elle a fait de même avec des trafiquants de drogue dans les années soixante-dix et c'est peut-être ce qu'elle projette de faire aujourd'hui pour le blanchiment de l'argent.

La loyauté a des avantages mais elle a aussi des coûts, tels que la limitation du champ d'action. Sur le marché international de la drogue, ceci signifie la perte de parts de marché au profit de concurrents internationaux.

C'est peut-être à cause de l'incapacité de la Mafia à évoluer qu'on assiste aujourd'hui à une reconversion dans tous les secteurs du marché. On pourrait supposer que c'est une sorte de « crise des impôts », qui a obligé l'entreprise de la Mafia à retourner à ses anciennes affaires et à des activités sur ses lieux d'origine. Au cours des dernières années, les exactions se sont multipliées, ce qui a permis à la Mafia de maintenir son contrôle local, au moyen d'une variété de micro-actions criminelles. La Mafia a relancé la contrebande de cigarettes et, surtout, elle a acquis un contrôle plus fort sur les contrats de travaux publics et les subventions publiques, un secteur où il est impossible d'intervenir sans appui politique.

Il serait faux d'affirmer que les opérations internationales de la Mafia ne reposent que sur le trafic de narcotiques. Outre le blanchiment d'argent, d'autres activités ont été engagées dans plusieurs pays, telles que le commerce illicite d'armes, la contrefaçon d'argent, la spéculation monétaire ou la fraude aux subventions communautaires.

Quelles politiques de lutte contre le crime organisé ?

Il est important de débattre des nouvelles orientations des politiques destinées à combattre la Mafia. Pendant les dix dernières années, ces politiques ont conduit à une adaptation de la législation pénale et de ses modes d'application. La loi ROGNONI-LA TORRE de 1982 et les mesures adoptées dans la seconde moitié de l'année 1992⁽⁵⁾ sont de toute évidence en relation étroite. Il est possible d'affirmer qu'avec ces dernières mesures, notre pays a maintenant une législation pénale complète, peut-être trop abondante, mais lui donnant les moyens de faire face au phénomène mafioso. Toutefois, trois problèmes doivent être traités de manière urgente. Le premier consiste à « desserrer les nœuds » qui rendent l'application de cette législation difficile; le second réside dans les limites de l'efficacité de cette législation compte-tenu de l'adaptation des organisations criminelles aux nouvelles mesures; le troisième, et le plus important, concerne le développement de mesures réglementaires et préventives pour réduire le champ d'action offert aux opérations criminelles et diminuer la vulnérabilité de certains marchés légaux à l'infiltration criminelle.

(5) Loi n° 55 du 19 mars 1990, qui modifie et met en œuvre la loi ROGNONI-LA TORRE de 1982; la loi n° 82 du 15 mars 1991 ayant trait à l'application du Programme de protection des témoins; la loi n° 8 du 20 janvier 1992 relative à l'établissement d'une « Direction nationale anti-mafia » et, récemment, la loi n° 306 du 7 août 1992 qui modifie la procédure criminelle et met en application une importante législation criminelle contre le crime organisé.

Le problème de l'application des lois anti-mafia

De nombreux praticiens⁽⁶⁾ chargés de l'application des lois témoignent des difficultés qu'ils rencontrent. Outre les aspects organisationnels, qui intéressent les secteurs de la justice et des enquêtes et montrent que la coordination entre services est cruciale, se pose le problème de la formation des policiers et des magistrats, qui doivent être en mesure de faire face aux ramifications financières de l'économie criminelle. Par dessus tout, il est nécessaire d'identifier les formes illicites d'enrichissement et de disposer du pouvoir de les confisquer. Il y a également une myriade de problèmes liés aux aspects de procédure, aux relations avec les « repentis » et aux conditions de détention de ceux qui sont accusés et condamnés pour des crimes de type mafieu.

Tous ces problèmes sont liés. Si on les aborde l'un après l'autre, si l'on utilise des moyens pour traiter un problème aux dépends d'un autre, nous ne réussirons pas à saisir correctement la situation dans son ensemble. Nous avons de la peine à concevoir que le système d'application des lois et le système judiciaire ne puissent fonctionner par simples décrets législatifs. Leur efficacité dépend de celle de tout le système. Nous ne pouvons combattre le crime organisé sans débattre d'abord de la priorité des objectifs, choisir les formes d'interventions et répartir efficacement les ressources. Si un certain nombre de pays doit faire face aujourd'hui à l'extension de la petite et de la grande criminalité et à l'accroissement des coûts pour la combattre, l'Italie est confrontée à un problème particulier : celui de la rationalisation de ses systèmes d'application des lois et de justice pénale.

Ceci signifie que nous devons réfléchir à la meilleure manière d'utiliser nos ressources : est-ce que celles-ci devraient servir à lutter contre la grande criminalité ou contre l'augmentation de la criminalité de tous les jours ? Faudrait-il lancer une campagne longue, onéreuse et incertaine ou faudrait-il avoir recours à des négociations immédiates ? Nous devons définir nos politiques en ce qui concerne les peines d'emprisonnement de longue durée : doivent-elles être un expédient pour se protéger, une punition sévère, ou un moyen de dissuasion ? Et lorsque nous aurons décidé quelle sanction convient le mieux à chaque sorte de crime, nous devrons élaborer des formes plus larges de dé penalisation et des sanctions alternatives à l'enfermement.

Sans aucun doute, les efforts pour rationaliser notre système pénal se trouvent contraints par le « caractère obligatoire de la procédure criminelle ». Ceci est le nœud le plus important à desserrer. Un système juridique moderne et efficace devant régler les problèmes que pose le crime organisé suppose une marge de manœuvre quant aux poursuites pénales; il doit s'appuyer sur un système de contre-pouvoirs qui lui assurera un maximum de souplesse et réduira les risques de mesures

(6) SAVONA (Ernesto U.), ed, *Mafia Issues. Analyses and Proposals for combatting Mafia today*, Milan, ISPAC, 1993.

arbitraires. Ceci est, notamment, le préalable nécessaire à la bonne « utilisation » des « repents ». Ce sont eux qui fournissent non seulement les diagnostics ou les scénarios criminels, mais aussi les preuves irréfutables; et ces preuves s'obtiennent plus facilement quand ils sont encore à l'intérieur de l'organisation. C'est alors qu'ils peuvent donner aux enquêteurs des faits et des événements qui appuieront leur témoignage devant les tribunaux. Leur « trahison » doit intervenir avant leur défection. Le risque qu'ils courrent devrait non seulement renforcer la fiabilité et le secret de l'enquête, mais aussi leur garantir un certain degré d'immunité et de protection permanente. Lorsqu'une personne devient informateur après avoir quitté la Mafia, la valeur de son témoignage est considérablement réduite. Les « repents » et leurs familles doivent nécessairement bénéficier d'un système de protection efficace mais, celui-ci ne suffit pas en soi à favoriser leur « repentir » et leur collaboration.

Comment faire face au crime organisé et à sa faculté d'adaptation aux dispositions prises à son encontre ?

Le second problème est celui de la capacité des organisations criminelles à constamment s'adapter aux nouvelles législations en jouant à « saute-moutons » avec celles-ci. L'histoire du crime est, en partie, l'histoire de sa répression. Sur un marché du crime en rapide évolution, les anciens criminels disparaissent ou se transforment et de nouveaux arrivent non seulement en fonction de nouvelles opportunités mais aussi en réponse aux nouvelles méthodes de répression.

Nous savons, par expérience, que des politiques de répression dirigées exclusivement contre le crime organisé – comme la recherche intensive de criminels recherchés – ont eu pour effet de moderniser les organisations criminelles et d'en faire des structures mieux à même de répondre à la nouvelle donne.

Dans d'autres cas, la police, plutôt que de tirer profit des conflits au sein des organisations criminelles afin de réprimer l'ensemble du réseau criminel, a agi de telle sorte que celles-ci s'en trouvaient en réalité renforcées. Ceci s'est produit à cause d'analyses et de stratégies déficientes de la part des services d'investigation. Le fait de se concentrer sur des « tactiques » permettant d'obtenir des résultats spécifiques plutôt que sur une « stratégie » pour comprendre les mécanismes d'ensemble de la criminalité, a engendré beaucoup d'effets contraires parmi lesquels l'incapacité à confisquer les capitaux provenant d'actions criminelles. La loi ROGNONI-LA TORRE de 1982 a échoué dans ce cas et c'est dans ce domaine que la nouvelle législation italienne anti-mafia et les législations semblables dans d'autres pays ont joué leur capacité à mener à bien une politique répressive.

La législation sur le blanchiment de l'argent a besoin d'être complétée car elle repose sur la même philosophie : « rendre l'utilisation des profits provenant d'actions criminelles encore plus difficile et hasardeuse,

de manière à décourager l'expansion de la criminalité ». C'est sur ce terrain que s'affronteront demain l'internationalisation des mafias et celle des législations répressives.

Certaines mafias se sont déjà associées sur des marchés internationaux. Très souvent leur agressivité est inversement proportionnelle à la panique qu'elles créent, comme c'est le cas avec les Triades chinoises. Pour la Mafia italienne, nous sommes probablement dans une phase de transition. Les mafias italiennes, y compris la Mafia sicilienne, ont besoin de s'internationaliser davantage afin d'exploiter au mieux les anciennes et les nouvelles opportunités, aussi bien légales qu'illégales, offertes par les marchés internationaux. Dans ces secteurs, elles peuvent réduire les risques de saisie de leurs avoirs compte-tenu des dispositions de la nouvelle législation. Mais ce processus entraîne des changements et des risques considérables.

D'abord, elles doivent accroître leurs sources de renseignements, leur aptitude à manier les mécanismes de la finance internationale et leurs effectifs. Un des nouveaux problèmes auxquels elles sont confrontées réside dans l'affaiblissement des liens de fidélité, qui leur permettraient traditionnellement de contrôler un territoire et d'investir leurs gains frauduleux par l'intermédiaire « d'hommes de paille ». Un autre risque est l'entrée sur le marché italien – traditionnellement considéré comme la chasse gardée de la Mafia – d'organisations criminelles étrangères qui apparaissent en Europe en profitant de la libre circulation des personnes et des biens.

Les limites du droit criminel et des politiques de prévention contre le crime organisé

Le troisième aspect, le plus important et novateur, tient dans le pari que nous faisons de pouvoir trouver des remèdes à la mesure des transformations qui s'opéreront à l'avenir dans le crime organisé.

J'ai souvent insisté⁽⁷⁾, avec des chercheurs et praticiens d'autres pays, sur le besoin d'intégrer les politiques pénales contre le crime organisé aux politiques de prévention de nature réglementaire (le but de celles-ci étant de réduire aussi bien les occasions de crime que la vulnérabilité de certains marchés légaux à l'infiltration du crime organisé). De toute évidence, les politiques de contrôle ont atteint leurs limites. Aller plus loin entraînerait des frais hors de proportion avec les bénéfices qu'on en retirerait, même si ces politiques étaient appliquées d'une manière aussi efficace que possible. L'idée est que des politiques de prévention plus souples produiraient de meilleurs résultats à moindres frais. Cette approche, peu explorée jusqu'ici, mérite d'être étudiée avec beaucoup plus d'attention.

(7) SAVONA (Ernesto U.), « La réglementation du marché de la criminalité », *Revue internationale de Criminologie et de Police technique*, Vol XLV, n° 4, 1992.

Pour réduire les occasions de crime, la première démarche consiste à identifier les secteurs où il y a une demande, mais freinée par des interdictions (trafic de drogue, vente illégale d'armes, prostitution, pornographie, vente d'organes humains, stockage de déchets radio-actifs, etc.). Ensuite, il faut y pénétrer pour remédier aux conditions qui y règnent, soit en levant la réglementation, soit en imposant une réglementation plus stricte, selon les cas.

Avec de telles mesures, il sera possible de prévoir des interventions qui réduiront la vulnérabilité des secteurs où les risques d'infiltration par le crime organisé sont les plus grands.

Prévoir de telles interventions implique également une évaluation, au cas par cas, de leurs contre-effets, par exemple augmentation de la consommation de substances nocives dans le cas d'une réduction des opportunités de crime ou diminution de l'efficacité de certains secteurs dans le cas d'une réduction de leur vulnérabilité.

L'équilibre entre les effets attendus et les effets secondaires de ces interventions implique des choix importants : dans quelles proportions une société donnée souhaite-t-elle réduire le crime organisé compte-tenu des conséquences négatives; combien est-elle prête à payer, sur d'autres fronts et avec d'autres moyens, pour y parvenir.

Si les secteurs d'intervention sont nombreux, les niveaux auxquels les décisions doivent être prises le sont aussi : localement, nationalement et internationalement. Il est nécessaire d'investir dans les méthodologies de recherche, de mise en œuvre et d'évaluation, afin de parvenir à des décisions qui maximiseront les résultats tout en minimisant leurs contre-effets.

Dans ce domaine, les initiatives au niveau de la recherche augmentent de même que les mesures pratiques, même si elles en sont encore dans une phase expérimentale. Dans l'État de New York, l'analyse de l'infiltration du crime organisé dans les marchés de travaux publics a conduit les autorités locales à adopter un certain nombre de mesures réglementaires⁽⁸⁾. En France, on a récemment adopté une loi ayant trait à la prévention, d'après un rapport rédigé par une « Commission de prévention de la corruption »⁽⁹⁾. En Italie, la réforme des lois régissant les contrats de travaux publics est en bonne voie. Nous verrons si elle est approuvée et, lorsqu'elle le sera, si les résultats sont conformes aux attentes du législateur. Récemment, aux Pays-Bas, le ministre de la Justice a nommé une équipe de chercheurs pour étudier des mesures de prévention contre le crime organisé⁽¹⁰⁾.

(8) Force tactique d'intervention du crime organisé dans l'État de New York, *Corruption and Racketeering in the New York City Construction Industry*, Rapport final à M. CUOMO, décembre 1989.

(9) Loi n° 93-122 du 29 janvier.

(10) Ministère de la Justice et ministère de l'Intérieur, *Organized Crime in Netherlands*, op. cit.

Conclusions

Trois problèmes cruciaux ont été dégagés dans cet article : l'application des lois anti-mafia existantes; l'efficacité à court terme de celles-ci compte-tenu des stratégies adoptées par les organisations criminelles pour y échapper; le développement des mesures réglementaires de prévention cherchant à limiter les opportunités de crime et la « vulnérabilité » de certains marchés légaux à l'infiltration criminelle.

Ces trois problèmes ne se limitent pas à l'Italie. Ils sont communs à beaucoup d'autres pays. Leur résolution exige de nouvelles approches, de nouveaux instruments, de nouvelles morales et une nouvelle capacité politique. Mais, par-dessus tout, elle nécessite un profond renouvellement culturel de toutes les personnes et institutions qui, à divers niveaux, sont engagées dans la lutte contre la mafia. Il est essentiel de voir le problème du crime organisé pour ce qu'il est; en d'autres termes, de bien le percevoir comme un autre côté, criminel, du développement de l'économie et de l'organisation de la société. Le phénomène du crime organisé croît avec la complexification de l'économie et l'organisation sociale légales. Notre société et la société de demain n'ont pas d'autre choix que de trouver une solution à ce phénomène.

Du discours sur la menace et de ses ambiguïtés

Didier Bigo

Maître de conférences à l'Institut d'Etudes Politiques (Paris)

Rédacteur en chef de *Cultures et Conflits*

La notion de menace est ambiguë : elle recouvre, sous le même vocable, une multitude de phénomènes de nature différente (terrorisme, trafic de drogue, immigration, etc.).

Le discours sur la menace agrège ces phénomènes en une vision synthétique et unifiante. N'est-il pas lui-même une menace en ce qu'il attente à nos perceptions de la réalité par les simplifications qu'il propose ?

La notion de « menaces contre les États et les régimes démocratiques » semble à la fois particulièrement claire et explicite dès que l'on évoque un certain nombre d'exemples de ce que pourraient être ces menaces : la violence politique au Pays basque pour le gouvernement madrilène, le trafic de cocaïne à partir de la Colombie, les diverses mafias de l'Italie. Mais elle devient difficile à traiter si l'on cherche à voir en quoi ces phénomènes divers peuvent être considérés comme des « menaces », s'il existe des liens ou non entre ces phénomènes, et s'il faut parler « d'une » menace contre l'État nécessitant des réponses énergiques, coordonnées et justifiant une politique à la fois globale et hors du commun.

Une ou des menaces ?

Nombre d'observateurs contemporains, venant des milieux policiers, politiques, journalistiques ou universitaires, semblent particulièrement inquiets du développement des menaces qui se proliféreraient contre nos États. Les transformations internationales depuis la fin de la bipolarité ainsi que l'ouverture des frontières dans le cadre de la Communauté européenne justifiaient ce pessimisme car toutes les formes de criminalité qui étaient difficilement jugulées risqueraient de trouver là un nouveau terrain d'expansion. En démantelant les frontières, on faciliterait la tâche aux terroristes soutenus par des États étrangers, on réduirait l'efficacité des saisies contre la drogue (héroïne, cocaïne, cannabis), on laisserait la criminalité organisée de type mafieux s'infiltre partout, on verrait l'immigration clandestine réaménager ses filières et, profitant du

laxisme de certains États européens, arriver en masse dans les pays à forte activité économique et protection sociale, l'afflux de faux réfugiés cherchant par ce biais à immigrer remettrait en cause le principe du droit d'asile.

Pire, ces menaces diverses finiraient par s'interconnecter, formant une gigantesque toile d'araignée dans laquelle viendraient se prendre un à un des gouvernements occidentaux inconscients du danger qui les menace. Les terroristes auraient depuis longtemps compris l'intérêt de se financer par le contrôle des zones de production de la drogue comme au Pérou, ou par la prise de contrôle de certains secteurs de la finance via des banques du Tiers Monde (BCCI). Les trafiquants n'hésiteraient pas à recourir au terrorisme contre le gouvernement comme en Colombie, ou à payer des hommes politiques un peu partout, au Pakistan, au Nigeria voire en Italie. Les mafias organisées, profitant du démantèlement de l'empire soviétique, mettraient en place des filières d'exportation de la drogue dans les pays de l'Est et les Balkans et s'en serviraient aussi pour des trafics d'armement (y compris nucléaire). Les immigrés et les faux réfugiés se précipitant à nos portes participeraient au développement du trafic de drogue et de l'illégalité. Sans travail, ils plongeraient rapidement dans la criminalité et le niveau d'insécurité urbaine augmenterait. L'Europe verrait se profiler dans ses banlieues des logiques d'exclusion et d'ethnicisation qui ressembleraient à la situation américaine ayant produit les émeutes de Los Angeles.

Sans une réponse globale, coordonnée à l'échelle européenne ou occidentale, les démocraties seraient en péril. La pusillanimité et l'inconscience de certains gouvernements iraient au delà de la naïveté, ils seraient eux-mêmes complices des criminels et emprunteraient de plus en plus leurs formes d'organisation mafieuse.

La menace du Sud

Ce discours sur la menace du Sud relayé par l'idée du déficit de sécurité aux frontières européennes a fini par acquérir un statut d'évidence depuis 1990. Il forme maintenant le cadre global à partir duquel on discute de chaque forme particulière en voyant dans cette dernière une illustration de la réalité des menaces. Ce discours s'est tout d'abord forgé dans les cercles militaires et certains *think tanks* du Pentagone où, face au désarroi des « stratégistes » qui avaient perdu leur ennemi traditionnel avec l'effondrement de la puissance soviétique, les théoriciens des conflits de basse intensité ont proposé un « ennemi de recharge » protéiforme, mêlant radicalisme islamique et argent de la drogue⁽¹⁾. Il en résulte, avec la fin de la bipolarité, un désordre international, un

(1) Le juge FALCONE, reprenant les déclarations de responsables du Congrès américain, déclarait par exemple, peu de temps avant sa mort : « la menace pour l'Europe c'est l'émergence d'un groupe comme le Hezbollah avec un milliard de dollars en plus ». Repris dans le rapport LARCHER du Sénat, *Rapport d'information sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen* n° 72 du 01/12/92.

chaos permettant aux terroristes, aux mafias de la drogue de se développer au sein de « zones grises » non contrôlées par les États des pays du Sud⁽²⁾.

Cet ennemi venu du soleil a servi et sert toujours de substitut anémique à l'ancienne menace venue du froid ainsi que de justification pour maintenir nombre de programmes de recherche militaire déjà bien avancés et soi-disant redéployés vers les nouvelles menaces (drogue, contrôle des frontières). Kenneth GALBRAITH, Michael KLARE ont montré aux États-Unis comment ces *think tanks* avaient mis en place un nouveau cadre discursif⁽³⁾. Certains européens n'ont pas été long à reprendre ce discours qui, jusque là, était resté confiné à certains partis extrémistes. Les thèmes du différentiel démographique, de l'intégrisme islamique, de la prolifération balistique, de l'immigration-invasion venus des pays du Maghreb, d'Afrique et d'Europe centrale (en attendant les russes ?) et des nouveaux chemins de la drogue par les Balkans, ont enrichi le lexique américain beaucoup plus tourné vers l'Amérique latine. La montée du FIS en Algérie et la guerre du Golfe ont donné à certains militaires français ou italiens les arguments qui leur manquaient⁽⁴⁾. Même si des débats internes ont eu lieu, même si le clivage idéologique droite/gauche a joué, ce discours a largement débordé les frontières de l'extrémisme de droite et a touché aussi une partie de la gauche⁽⁵⁾. Il est avant tout le développement d'une idéologie corporatiste⁽⁶⁾.

Le déficit de sécurité et l'ouverture des frontières

Ainsi, alors qu'aux États-Unis, on a vu ce discours s'orienter rapidement vers la lutte anti-drogue et vers le rôle futur des États-Unis dans le monde, justifiant ou non des actions militaires extérieures indépendantes de l'ONU, en Europe et particulièrement en France, il s'est trouvé recadré par l'immigration venue de l'Est, s'ajoutant à celle des pays maghrébins, ainsi que par la peur de l'ouverture des frontières⁽⁷⁾. Nombre d'experts anglo-saxons ou allemands, ayant travaillé précédem-

(2) Le terme de « zone grise » ressort du vocabulaire des services de renseignement. Voir PAUTRAT (Remy), « Le renseignement aujourd'hui ou les nouveaux moyens de la puissance », *Le Débat*, n° 68, février 1992. Xavier RAUFER en a fait son nouveau concept pour désigner les lieux échappant à l'emprise de l'Etat et où se passent les « trafics » d'armes, de drogue... « La menace des zones grises sur la nouvelle carte du monde », *Le Débat*, n° 68, février 1992. Le terme de « Sud » est la nouvelle dénomination pour les pays du Tiers Monde maintenant que le second monde a disparu. Sur les changements de conceptions du monde que cela implique voir DUCLOS (Denis), « Les déplacements de la menace », *Cultures & Conflits*, n° 2, 1991.

(3) GALBRAITH (Kenneth), « le sens des priorités », *Le Monde Diplomatique*, février 1990; KLARE (Michael), *Le Monde Diplomatique*, décembre 1990 ainsi que dans son ouvrage *Low Intensity Warfare*, Pantheon Books, 1989.

(4) NIGOUJ (C), TORELJ (M), *Menaces en Méditerranée : données nouvelles et conséquences pour la politique de sécurité de la France*, FEDN, 1987.

(5) DEBRAY (Régis), *Tous azimuts*, Odile JACOB, 1989.

(6) Pour une analyse critique de ce discours sur la menace du Sud, voir BIGO (Didier), « L'idéologie de la menace du Sud », *Cultures & Conflits*, n° 2, 1991. Voir aussi DEN BOER (Monica), *The Quest for International Policing*, Limerick ECPR, 1992.

(7) PILHES (Nathalie), « La perception des nouvelles menaces », *Défense nationale*, décembre 1991.

ment sur le terrorisme ou les mafias, l'ont formalisé à travers un discours plus qu'alarmiste sur les effets de l'ouverture des frontières européennes, qu'il s'agisse de Richard CLUTTERBUCK, de Juliet LODGE, de Paul WILKINSON, de Richard LATTER, de Alison JAMIESON, de Franz Joseph HORSHEM (8). Des idéologues comme Guy SORMAN l'ont popularisé en lui donnant un caractère extrémiste (9). Les médias les plus populistes se sont emparés de ce thème du danger des mafias et de l'ouverture des frontières en y agrémentant les problèmes de l'immigration, des réfugiés, du terrorisme, de la xénophobie. Heureusement des personnalités ayant eu des responsabilités comme l'Amiral LACOSTE ou les rapports du Sénat comme ceux de MASSON et VILLEPIN, de LARCHER, ainsi que celui de l'Assemblée nationale de D'AUBERT, sans renier la ligne générale, ont apporté beaucoup de nuances à ce discours, lui redonnant du même coup une certaine plausibilité (10). Des colloques, des rencontres officielles ou informelles entre hauts fonctionnaires des différents ministères chargés de la sécurité (Justice, Intérieur et parfois Défense) en Europe ont eu lieu sur les »carrefours« que sont le narco-terrorisme, le terrorisme et la criminalité mafieuse, le trafic d'arme et de drogue, le blanchiment d'argent sale et les activités subversives, le hooliganisme et l'extrême droite, le trafic de drogue et l'immigration clandestine, le trafic de drogue et l'insécurité urbaine (11)...

Peut-on réellement admettre la libre circulation des personnes et la fin des contrôles frontaliers nationaux en ce moment ? Entre le contexte initial qui a présidé à l'optimisme de l'Acte unique et le nouveau contexte, n'y a-t-il pas une différence de nature ? Pour certains, ouvrir les frontières nationales et faire confiance aux autres pays pour sa propre sécurité est suicidaire. Nombre de responsables policiers britanniques ne voient pas pourquoi on les priverait du privilège de l'insularité (12). Dans les pays de l'espace Schengen, les réticences prennent un biais différent et multiplient les conditions préalables nécessaires, finissant par exiger d'autres pays des transformations fondamentales de

(8) Parmi les plus significatifs, voir CLUTTERBUCK (Richard), *Terrorism, Drugs and Crime in Europe after 1992*, Londres, Routledge, 1990; LODGE (Juliet), *Internal Security and Judicial Cooperation beyond Maastricht*, U. of Hull, 1992; WILKINSON (Paul), « Terrorist, Target & Tactics », *Conflict Studies*, 236, décembre 1990; LATTER (Richard), « Crime and the European Community », *Wilton Park*, novembre 1990; JAMIESON (Alison), « Drug Trafficking after 1992 », *Conflict Studies*, n° 250, avril 1992; HORSHEM, « Terrorisme 2000 » traduit par la lettre d'information sur le terrorisme IEPS, Galvez CANTERO, décembre 1992.

(9) SORMAN (Guy), *En attendant les barbares*, 1992.

(10) Amiral Lacoste, *Des mafias contre la démocratie*, Lattès, 1992. Rapport de la commission de contrôle du Sénat sur *La mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen* du 14 Juin 1985, Rapport n° 167 de MASSON (Paul) et Xavier de VILLEPIN 26/06/91. Rapport LARCHER du Sénat, *Rapport d'information sur le trafic de la drogue dans l'espace Schengen*, n° 72 du 01/12/92. Rapport de l'Assemblée nationale de D'AUBERT sur la mafia.

(11) Voir les colloques de Wilton Park, les thèmes des séminaires de formation de plusieurs écoles de police en Europe et même les propositions de thème de travail en commun du groupe Trevi I.

(12) DEN BOER (Monica), *The Quest for International Policing*, Limerick, ECPR, 1992.

législation : drogue aux Pays-Bas, droit d'asile en Allemagne, etc. (13). Même ceux qui acceptent l'idée que la libre circulation, par ses avantages économiques et culturels (fonder une citoyenneté européenne), vaut la peine de prendre le « risque de la confiance » qui fonde la coopération entre polices et États européens, ne sont pas prêts à ouvrir les frontières vers l'extérieur de l'Europe. Il s'agit de transférer les contrôles et non de les supprimer. Le discours des dirigeants est celui d'une Europe où les frontières seront plus sûres qu'avant pour justement répondre à ces menaces (14).

Ouvrir les frontières aux personnes à l'intérieur de l'Europe ne peut donc se faire qu'en prenant des mesures de sauvegarde, de compensation à l'égard de l'extérieur (15). Sans ces mesures strictes qui renforcent les frontières extérieures, l'Europe serait submergée et toute la misère du monde chercherait à y entrer (16). On peut déplacer sous certaines conditions le contrôle aux frontières, l'élargir à l'espace européen (au moins continental) mais on ne peut s'aligner sur les positions les plus libérales. Il faut renforcer le contrôle via les visas des étrangers voulant venir en Europe et de ceux qui y vivent déjà, ce qui pose beaucoup plus de problème.

Les divers textes administratifs et juridiques – pris dans un cadre intergouvernemental ou communautaire, même s'ils traduisent souvent, derrière la diversité des procédures, des querelles sur le fond concernant la nature institutionnelle de l'Europe que l'on veut construire et des pouvoirs respectifs de chacun, tout comme les divers discours sur l'opportunité de reporter ou non les contrôles frontaliers des frontières internes aux frontières externes – sont au moins d'accord sur un point qui finit par leur être imposé : il existe ou il existera un déficit grave de sécurité avec l'ouverture des frontières; car celle-ci facilitera la tâche des criminels organisés (terroristes, mafias de la drogue, gangs spécialisés dans les vols de voiture, trafic d'art, etc.) (17).

Ainsi, selon tous ces groupes et institutions, la menace (car pour nombre d'entre eux, on peut parler au singulier et repérer un ennemi unique derrière ces divers phénomènes) grandit, même si elle est plus insidieuse qu'avant. Conjuguant les effets négatifs du désordre international et ceux, régionaux, du laxisme européen, elle n'est plus directement militaire, frontale, stratégique comme au temps de la guerre froide mais elle n'en est pas moins présente. Elle ressort plutôt des missions de la police de renseignement que de l'armée; elle est délocalisée, déterritorialisée et

(13) Rapport de la Commission du Sénat de Paul MASSON et Xavier de VILLERPIN.

(14) QUAT.ES (Paul), « Une meilleure sécurité pour la France », *Le Figaro*, 19/08/92.

(15) Pour une discussion critique *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, sous la direction de Didier BIGO, Complexé, 1992.

(16) Michel ROCARD à l'Assemblée nationale en 1990.

(17) Pour une analyse détaillée de la Convention d'application des accords de Schengen, du programme d'action Trevi et du Titre VI de Maastricht, voir le rapport de BIGO (Didier) et LEVEAU (Rémy), *L'Europe de la sécurité intérieure*, (Commandé par l'INHESI), juin 1992.

n'est plus avec une ligne de front et des coalitions déterminées à l'avance; elle est déjà à l'intérieur de nos pays, via certains groupes de population dits à risque et elle prend des visages multiples là où auparavant on pouvait attendre un ennemi relativement bien identifié malgré ses techniques de stratégies indirectes. Elle affecte donc simultanément la sécurité externe et interne de nos pays. Les distinctions classiques entre menace militaire et menace interne, entre tâches assumées par les militaires et celles assumées par les policiers s'estompent au profit d'une interpénétration toujours plus forte. Les États-Unis mettent au point des systèmes « mixtes », on parle en France de « garde nationale » même si jusqu'à présent l'Europe de la sécurité s'est constituée fort heureusement plus sur le binôme police/justice que sur celui police/armée. Il n'empêche, ce discours sur la menace est lourd de risque de militarisation de tâches policières ou de confusion des domaines, de procédure accrue de surveillance contre des catégories particulières de citoyens ayant pourtant la nationalité française, de contrôle systématique de l'immigration, y compris en situation régulière. Il est nécessaire d'y être particulièrement attentif surtout si ce discours ne rend pas compte de la complexité des pratiques sociales qu'il analyse.

Sommes-nous vraiment menacés ?

Or, justement, est-il bien sûr que le monde à venir favorise la criminalité organisée, le trafic de drogue, le terrorisme et qu'il y ait une rupture du *trend* qui, sur le long terme, diminue la criminalité violente ? Est-il bien sûr que nous souffrions déjà d'un déficit de sécurité et, qu'à l'avenir avec l'ouverture des frontières, ce risque s'agrandisse ? Remettons en cause un moment le statut d'évidence de ces discours. Interrogeons-les sur leur contenu et sur leur structure.

S'il y a un déficit de sécurité, ce qui n'est pas sûr, mais admettons, quelles en sont les causes ? S'agit-il de la prolongation de tendances anciennes (problème de l'urbain) de l'amplification de phénomènes connus (problème de la cohabitation culturelle, de l'ethnicité) de contextes nouveaux qui démultiplieraient ces tendances (désordre international) ou de risques à venir, non encore actualisés (ouverture complète des frontières) ? En quoi ces divers phénomènes sont-ils assimilables à des menaces, terme qui suppose l'intentionnalité d'un adversaire ?

Ne confond-on pas les termes de menace, de risque, de peur en puisant dans ces dernières, fortement irrationnelles, la force argumentaire qui permettra de convaincre que l'ennemi existe bien ? Bref, au-delà des peurs qui affectent nos sociétés (peur de la crise, de l'Europe, de l'immigration, des inégalités, de la ville, des réformes, etc.) et dont fréquemment le caractère irrationnel ou au moins exagéré n'échappe pas à

l'analyste⁽¹⁸⁾, y a-t-il des raisons rationnelles de se sentir menacé ? Et par qui ?

Si l'on reprenait un par un ces termes nouveaux de narco-terrorisme, de criminalité transfrontière et si l'on s'interrogeait sur leur pertinence heuristique, sur leur valeur pédagogique en tant que descriptif pertinent d'une réalité sociale, on serait sans doute plus humble. Ces labellisations administratives ne sont pas forcément des catégories d'analyse pertinentes pour les sciences sociales⁽¹⁹⁾. Derrière le terme de terrorisme, on amalgame des logiques sociales très différentes. Il en va de même derrière le terme de drogue et même derrière celui de criminalité organisée. Pour chacune des énumérations précédentes, des assertions selon laquelle l'immigration serait un danger pour l'identité nationale et la démocratie⁽²⁰⁾, que l'armement des puissances régionales viserait en priorité l'Occident, que les mafias se développeraient et s'interconnecteraient, que les organisations clandestines seraient toujours les alliés des groupes narco-trafiquants et que ces derniers seraient opposés aux gouvernants, que les banlieues françaises seraient la préfiguration des *Inner-Cities* américaines, nous avons consacré plusieurs numéros de la revue *Cultures et Conflits* à ces thèmes afin d'en donner une appréciation plus juste, ou en tout cas plus informée⁽²¹⁾. Sans préjuger du débat politique légitime autour de la question du : « Que faire face aux menaces identifiées comme telles ? », il faut encore, en amont, savoir distinguer les menaces de phénomènes sociaux qui ne sont pas fabriqués par un adversaire tout puissant mais qui sont le résultat d'une évolution structurelle, d'un changement social à l'échelon national ou international. Nombre de peurs, d'angoisses mal exprimées tiennent à ce sentiment d'un changement non maîtrisable de l'environnement quotidien. Il n'est pas possible, dans le cadre imparti, de revenir sur les questions délicates qui unissent peurs individuelles et collectives, sentiments d'angoisse, d'insécurité, idée de risque lié à l'action humaine et à son environnement, idée de menaces venant d'une intention hostile, etc. Retenons simplement que nombre de phénomènes sociaux qui modifient les habitudes, qui sont porteurs de changement social ou/et politique comme les déplacements de population (réfugiés, migrants), même s'ils ne sont pas directement associés à la criminalité et au danger pour la vie humaine, peuvent être lus, non comme des phénomènes de structure nécessitant une adaptation des comportements mais comme une agression presupposant quelque part une intention maligne d'un adver-

(18) DUHAMEL (Alain), *Les peurs françaises*, Flammarion, 1993.

(19) BIGO (Didier), *Terrorism does not exist : some Remarks about the Sociology of a Field of Research*, SDSU, décembre 1992.

(20) Pour une approche critique solide voir WEIL (Patrick), « Convergences et divergences des politiques de flux », *Logiques d'Etats et immigrations*, Kimé, 1992, voir aussi le numéro « Les flux migratoires », *Confluences méditerranée*, 5, 1993.

(21) *Cultures & Conflits*, n° 2 (« Menaces du Sud, images et réalités »); n° 3 (« Mafia, drogue et politique »); n° 4 (« Réseaux internationaux de violence : ventes d'armes et terrorisme »); n° 5 (« Emeutes urbaines »); n° 6 (« Violences urbaines »).

saire, ce qui engage dans des visions paranoïaques où tous les fantasmes peuvent se déployer et éventuellement s'actualiser dans des processus de bouc émissaire. C'est là un danger tout aussi grave pour l'État de droit, la justice et la démocratie que les autres.

Le discours sur la Menace n'est-il pas aussi une menace ?

Au lieu de tisser les fils des connivences pour fabriquer une unité fantasмагorique, il est donc préférable d'assumer immédiatement une vision complexe. L'usage du terme menace tend à polariser l'esprit vers la recherche d'un ennemi qui serait responsable du risque encouru. Et il faut distinguer entre les cas rares où cette intention existe et les contraintes structurelles avec lesquelles les États contemporains sont obligés de vivre. La menace est toujours construite à partir de perceptions de la réalité qui vont vectoriser celle-ci en lui donnant un visage anthropomorphique et en fabriquant un ennemi mystérieux dont l'intention expliquerait les échecs, les transformations sociales non voulues... d'où toute la difficulté rencontrée par les sociologues lorsqu'ils ont eux-mêmes à utiliser ce terme. Non qu'il n'existe pas des cas précis dans lesquels un acteur puisse identifier un adversaire qui cherche à l'abattre par divers moyens mais parce qu'il y a fréquemment confusion avec toute idée de risque ou de changement structurel.

La rhétorique et ses mécanismes

Il semble donc préjudiciable pour le débat d'amalgamer des tendances structurelles lourdes sur lesquelles les capacités d'actions des politiques sont limitées (démographie différentielle, flux migratoires, harmonisation du développement), des risques actuels (problème de la ville et augmentation de la délinquance, conflits intensifiant les flux de réfugiés) et des menaces potentielles (ouverture des frontières, développement des mafias, etc.). Albert HIRSCHMAN montre comment la thèse de la « mise en péril » est un argument utilisé depuis toujours par ceux qui s'opposent au changement⁽²²⁾. Le discours sur l'ouverture des frontières en Europe relève de ce type d'argumentaire où « le changement en question, bien que peut-être souhaitable en principe, entraîne tels ou tels coûts inacceptables ». Il vise à dissuader de la réforme, non seulement en balançant coûts et avantages de manière subjective, mais en mêlant au sein de l'argumentaire des dangers existants avec des menaces nées toutes entières de l'imagination et projetées dans un futur plus ou moins proche. Le mécanisme discursif est toujours le même. Il fonctionne sur le « ceci tuera cela » et prend une dimension prophétique s'inscrivant

(22) HIRSCHMAN (Albert), *Deux siècles de rhétoriques réactionnaires*, Fayard, 1990.

dans les mythes de culpabilité face à la connaissance et au changement. L'idée de menace sous sa forme de la mise en péril est alors sans doute une des constructions cognitives contemporaines les plus proches des opérations de magie sympathique et des mécanismes de bouc émissaire que connaissaient les sociétés du passé⁽²³⁾. Elle touche pourtant à des matières où le rationnel est une nécessité : défense et sécurité publique. Mais nous nous sommes tellement habitués à ce mixte où l'on cherche à apprivoiser la menace au sein d'un discours rationnel sur la dissuasion, que nous ne voyons plus qu'avec difficulté sa dimension quasi religieuse⁽²⁴⁾. Le dérapage en ces domaines du rationnel vers une hystérie collective dont le Maccartisme n'est qu'une illustration parmi d'autres, peut pourtant se produire à tout moment dès qu'il existe un discours idéologique cherchant à globaliser les situations, à unifier les diverses menaces comme autant d'intentions d'un même ennemi...et qu'il existe des groupes sociaux qui ont intérêt à promouvoir ces idées.

Ces rhétoriques réactionnaires fonctionnent souvent sur cette dénonciation de menaces potentielles qui acquièrent avant même qu'elles se réalisent un statut d'évidence pour leur locuteur⁽²⁵⁾. Elles deviennent quasi inquestionables et se vivent comme la « foi », au delà du rationnel. Mais, il y a plus. En niant la temporalité, en mélangeant passé, présent et avenir, en construisant une menace globale, ces discours, même de bonne foi, risquent, non de mobiliser l'énergie des défenseurs de l'ordre mais de produire des prophéties auto-réalisatrices où, à force de stigmatiser des groupes sociaux, des catégories sociales en les considérant comme des ennemis, ces derniers finissent par se persuader qu'ils ont intérêt à agir comme tel, confortant, *a posteriori*, les discours sécuritaires dans leur croyance d'avoir vu juste.

Ce processus circulaire de la prophétie auto-réalisatrice est forcément délicat à analyser. En parler avant qu'il ne soit engagé, c'est apparaître comme un dénonciateur injuste à l'égard des préoccupations légitimes de sécurité et risquer soi-même de rentrer dans une rhétorique de « l'effet pervers ». En parler après, en imputant au discours sécuritaire une responsabilité, ce serait refuser les évidences de la violence. Pourtant, j'aimerais vous faire partager mes doutes sur les liens entre toutes ces menaces qui sont censées nous entourer et mes craintes sur le danger que crée cette association indue lorsqu'elle guide nos comportements.

Peut-on laisser planer l'idée d'une menace internationale qui déstabiliserait les États et ensuite prendre une série d'exemples dont les rapports de causalité et de connexité sont loin d'être évidents. La violence politique existe en Irlande du Nord, au Pays basque, en Corse, en Palestine, au Moyen Orient. Cependant, l'accumulation d'exemples ne signifie pas

(23) GIRARD (René), *Le Bouc Emissaire*, Grasset, 1982.

(24) SALLENTIN (Xavier), *Dialogues sur la défense*, FEDN, 1981.

(25) HIRSCHMAN (Albert), op. cit., p. 137 et suiv.

qu'il y ait causalité. Il s'agit juste, là aussi, d'un procédé de rhétorique. La mafia existe en Sicile, elle existe à Naples, au Japon, en Colombie avec le Cartel de Medellin et celui de Cali; mais une fois de plus l'énumération ne suffit pas à créer un lien et à parler d'une criminalité organisée, d'une mafia. Ce qui est fréquemment en jeu, c'est la structure même de l'énonciation où l'accumulation d'exemples se substitue à la rigueur de l'analyse en confondant connexité et homologie ou causalité. On agrège des phénomènes différents, tant dans leur ampleur que leurs structures, on mélange des situations et des acteurs différents sous des labellisations administratives particulières que tout le monde feint de comprendre mais que personne n'arrive à définir.

L'agrégation, l'amalgame inconsidéré, est un des processus les plus significatifs dans la création d'une menace⁽²⁶⁾. On globalise et l'on simplifie, on oublie les contradictions, les luttes internes pour ne voir que les coopérations, les connivences entre acteurs. Par exemple, si les trafiquants s'entendent parfois entre eux, ils se font aussi la guerre et cela crée une auto-limite structurelle à leur efficacité⁽²⁷⁾. En effet, comme sur tout marché oligopolistique les cartels se font plus souvent la guerre qu'ils ne passent des alliances ce qu'oublient nombre de ces discours alors pourtant qu'ils en signalent eux-mêmes un signe tangible : l'augmentation des rivalités de gang liée à la distribution de la drogue. On connaît aussi les thèses du fil rouge, de la main de Moscou derrière les attentats et leur exagération, leur globalisation, à partir d'éléments qui sont peut-être objectifs (des connivences ont bien existé avec certains services des pays de l'Est) mais qui conduisent à des analyses quasi paranoïaques de la réalité parce qu'on ne cherche plus à voir tout ce qui irait en sens inverse de la thèse (les luttes internes, les concurrences idéologiques et politiques, les différences de méthodes d'action et de cibles, etc.)⁽²⁸⁾. On l'a reproduit avec le fil vert et le danger islamique. Voilà maintenant qu'on le refabrique avec les mafias de la drogue et l'immigration-invasion où la « Coupole » remplace le mythe du « grand vieux »⁽²⁹⁾.

Le phénomène est trop permanent, trop structurel pour n'y voir qu'un complot d'un groupe qui instrumentaliserait totalement ce discours sur la menace en sachant très bien qu'elle est artificielle mais en s'en servant pour des objectifs de politique interne. Certes, certains hommes politiques savent parfois pertinemment que leur argumentaire, pour des mesures sécuritaires, vise à faire passer des mesures dont l'objectif réel est loin de correspondre à l'objectif assigné (le rétablissement des visas

(26) LIEBERMAN (Richard), *The Rhetoric of Terrorism and Counterterrorism*, New York, Greenwood, 1991.

(27) CATANZARO (Raimondo), « Cosche o cosa nostra », *Cultures & Conflicts*, n° 3.

(28) WIEVIORKA (Michel), « Le réseau de la terreur : une hypothèse à revisiter », *Cultures & Conflicts*, n° 4.

(29) STIRLING (Claire), *The Terror Network*, New York, Readers'digest Press, 1981; *La pieuvre : la mafia à la conquête du monde 1945-1989*, Paris, Laffont, 1990.

n'a jamais empêché des organisations clandestines parrainées par l'étranger de venir sur le territoire d'un autre État si elles le désirent; en revanche la mesure a porté, sans le dire explicitement, sur l'immigration et les réfugiés). Des responsables de matériels militaires ou policiers peuvent, en bon commerçant, exagérer les dangers pour vendre leurs produits. Mais, dans l'ensemble, ceux qui ont ce discours sur la menace y croient sincèrement. Ils ont l'impression en lisant le journal de voir la confirmation de leurs thèses tous les jours. Cette naturalité est pourtant hautement problématique. La menace est toujours construite socialement, à travers les perceptions de la réalité.

La logique d'agrégats peut certes se comprendre, elle est la seule à permettre la synthèse, arme principale de la décision politique. Elle est la seule aussi qui puisse concentrer le commentaire d'images dans les médias dans un temps très restreint. Mais trop souvent les systèmes de décision politique centralisée exigent de leurs administrations des synthèses de plus en plus courtes, de plus en plus globales et qui finissent par être une caricature. Or, c'est sur cette caricature qu'ils fondent leur décision. L'exigence de rapidité, retraduite souvent comme une exigence de clarté synthétique, l'emporte sur le souci analytique. Certains documents administratifs, surtout à une échelle élargie comme celle des pays européens, finissent par être obligés de gommer les nuances des situations concrètes et par amalgamer des phénomènes très différents (30). Il en va de même dans les médias télévisuels où le spectaculaire et la rapidité ainsi que la concurrence déterminent pour beaucoup les logiques de passage à l'antenne (31). Très vite se produit un découplage entre les professionnels de la sécurité que sont les policiers et les cabinets politiques, de même qu'entre les grands reporters et les présentateurs. Les premiers voient bien les risques d'amalgame de situations et comment des fantasmes, nés de croyances idéologiques, finissent par servir de ciment à un discours, rempli d'exemples, tiré de la réalité mais qui n'en est pas moins très éloigné de celle-ci. Les seconds, ont tendance à s'en rendre compte mais ont du mal à faire leur métier sans y avoir recours.

Pour faire face à une menace, l'attitude pragmatique commande pourtant d'être analytique et non synthétique. Il faut décomposer, rentrer dans les détails, isoler, bref déconstruire le discours globalisant et ne parler que de faits prouvés afin d'éviter à l'imagination de s'emballer.

(30) Certaines des synthèses Trevi sur l'évaluation de la menace tombent dans ce travers, alors même que les policiers qui les élaborent connaissent parfaitement leur sujet et toutes les nuances des situations. Seulement, le processus d'élaboration qu'on leur demande bureaucratiquement conduit à cet amalgame. Les critiques de Trevi, qui font comme si ces synthèses étaient l'essence même du travail policier et attaquent leur pauvreté, ne comprennent pas vraiment où se situent les enjeux. Ce qui est en cause, ce sont les types de relations et de documents que les cabinets politiques demandent aux professionnels, aux gens de terrain et la manière dont ils s'en servent.

(31) VIRILIO (Paul) depuis son ouvrage *Vitesse et politique* a montré à quel point l'exigence de rapidité modifie les conditions d'exercice du politique et du médiatique.

Particulièrement sensibles à l'identification des menaces précises, ponctuelles, de par leur pratique professionnelle, les policiers sont souvent les plus sensibles à cette exagération politico-médiatique mais, en même temps il leur est difficile d'imaginer qu'un discours global qui puise dans des exemples pratiques confirmés, puisse lui-même être dangereux pour nos institutions. Il y a donc souvent un hiatus entre les deux niveaux. La pratique professionnelle pousse au scepticisme. Mais la séduction d'un discours global – selon lequel l'insécurité serait partout, la menace permanente, omniprésente et qu'il serait justement du devoir des policiers de la faire régresser partout et en tout lieu, car il est « le » pilier de la société – est compréhensible. Ce dernier point tient à la croyance que la menace apparaît comme de l'ordre des faits, du « naturel ». Pourtant, nous venons de le signaler, la gradation des phénomènes sur une échelle de la menace est bien une construction sociale, une certaine manière de voir la réalité et non une émanation de la réalité qui ne souffrirait pas de contestation⁽³²⁾. La menace est, dès lors, sujette à appréciation divergente et il sera difficile pour ne pas dire impossible que tous les individus d'une société aient la même appréciation du degré de menace d'un phénomène. En fonction des positions sociales qu'ils occupent, de leurs activités professionnelles et de leur relation directe ou non avec des expériences pratiques de violence et de criminalité, les acteurs sociaux ne réagiront pas de la même manière et n'affecteront pas aux phénomènes sociaux le même « coefficient » dans l'appréciation de la menace. Aucun phénomène social n'est donc, en soi, menaçant au même titre pour tous. Il est lu comme une menace en fonction d'une certaine vision éthique, de croyances concernant l'ordre socio-politique le plus légitime et aussi de l'insertion de modalités d'actions violentes ou non dans leur univers pratique. Le quotidien des uns peut-être vécu comme un univers rempli de menaces pour les autres. Le rapport à l'étrangeté, à la nouveauté peut être très souvent valorisé positivement par certains et très négativement par d'autres.

Menace : la notion et ses ambiguïtés

Après tout qu'est-ce qu'une menace ? Qu'est-ce qui permet de relier sous ce même « label », le terrorisme, le trafic de drogue, la criminalité organisée, les mafias, voire les filières d'immigrations clandestines ou l'afflux massif de réfugiés et ses effets déstabilisants ? Classiquement, l'émergence de la menace est définie par Thomas SCHELLING comme le moment où, au sein d'une interaction stratégique, un des acteurs affirme « avoir décidé d'accomplir, si certains événements placés sous le contrôle de l'autre partie se produisent, une action qu'il préférerait

(32) Sur un plan plus fondamental voir BERGER (P.) et LUCKMANN (T.), *La construction sociale de la réalité*, Mériadien Klincksieck, 1986.

autrement éviter » (33). Cette menace a un effet immédiat : en restreignant sa propre marge de manœuvre, on modifie les calculs et les attentes de l'adversaire. Cette définition de la menace pose donc d'emblée qu'il existe deux adversaires s'étant identifiés réciproquement comme tel et qui dialoguent. Elle s'applique bien à la menace militaire perçue dans le cadre bipolaire et plus généralement au cadre des interactions stratégiques. Mais, les cas dont nous parlons (terrorisme, trafic de drogue, etc.) rentrent-ils dans cette définition ? Les métamorphoses de la violence contemporaine semblent en avoir atténué ou remis en cause certains critères. Les adversaires sont souvent en position fortement dissymétriques, et c'est fréquemment le plus faible qui semble manier la menace, d'où la nécessité de réfléchir à chaque fois sur la plausibilité de cette menace et l'intérêt pour l'acteur dominant de la prendre ou non au sérieux. La non communication des adversaires renforce aussi le rôle des schémes de représentations initiaux et oblige à revenir sur la détention ou non de moyens de communication à l'égard des tiers. Le combat de légitimité et les stratégies de stigmatisation de l'adversaire en sont fortement dépendants (34). Sur tous ces points SCHELLING, avec sa théorie des jeux mixtes, va plus loin que les stratégistes classiques. Il reste néanmoins dans le cadre d'une menace à acteurs identifiés. Or, parfois l'un des adversaires n'est pas immédiatement identifiable et n'a pas nécessairement une volonté stratégique. Il ressemble à un conglomérat d'agents, à un réseau sans nœud central coordonnateur.

Peut-on alors encore parler de menace ? Ne glisse-t-on pas vers une extension du terme où tout risque sera lu comme une menace ? Les théoriciens des conflits de basse intensité aux États-Unis ont été les premiers à considérer que la prolifération d'actions de nuisances diverses, de la part d'une multiplicité d'acteurs aux relations mal définies, pouvait être une menace aussi importante que la traditionnelle menace soviétique (35). Ils considéraient néanmoins que, pour devenir réellement menaçante, la situation nécessitait l'activation du réseau par une puissance hostile ayant des ressources significatives : URSS d'abord, Iran ou Irak ensuite. Au delà, il semble bien que l'on applique fréquemment le terme de menace non seulement au cadre d'un duel stratégique où il y a intentionnalité de l'acteur mais aussi à des phénomènes sociaux qui, par leurs capacités de transformation de la société ou/et de l'ordre politique, remettent en cause certaines des significations imaginaires sociales centrales par lesquelles la société se perçoit. Or, dans ce dernier cas, tout changement peut être perçu comme une menace par ceux qui ont une vie « fixiste » de l'identité, de la nation.

(33) Schelling (Thomas), *Stratégie du conflit*, PUF, 1986 p. 157. Voir aussi DOBRY (Michel), *Sociologie des crises politiques*, FNSP, 1986.

(34) BIGO (Didier), HERMANT (Daniel), « La relation terroriste », *Etudes Polémologiques*, 47, 1988.

(35) HOFFMAN (Bruce), *An Agenda for Research on Terrorism and LIC in the 1990s*, SDSU, 1992.

Ces différentes manières de voir, d'envisager la menace sont à la fois le produit d'une histoire et des transformations contemporaines des formes de violence, et celui d'un discours de plus en plus extensif, de plus en plus globalisant, de plus en plus « sécuritaire », en particulier lorsqu'il assimile justement tout changement de structures à une menace. Or, ce dernier discours peut lui-même devenir aussi « menaçant » pour la démocratie et l'État de droit que les menaces dont il parle, lorsqu'il en exagère la portée, la plausibilité afin de prendre des mesures « exceptionnelles », voire lorsqu'il les amalgame, les unifie artificiellement en créant ainsi un ennemi imaginaire rendu responsable de toutes les transformations sociales non voulues que le groupement au pouvoir ne sait pas ou ne veut pas gérer. C'est autour de ce paradoxe, qui tient au statut de construction sociale qu'a la menace, que nous voudrions conclure.

D'une certaine manière, et ceci est fondamental dans les perceptions de la réalité, tout phénomène lié à la criminalité, en ce qu'il attente à des biens ou surtout à des vies humaines, apparaît, au moins en Europe occidentale, comme un danger pour l'ordre sociétal et politique. Le processus de civilisation, de pacification dont parle Norbert ELIAS⁽³⁶⁾, a renforcé l'idée d'une anormalité de l'usage de la violence physique dans les relations sociales et a associé le plus fréquemment cet usage à une forme de criminalité, même lorsque les acteurs le dénient et revendiquent un sens politique à leur action. Hormis l'État et son droit de faire la guerre ainsi que de maintenir l'ordre, toute autre violence serait *ipso facto* criminelle. Et pourtant, quand a eu lieu la présélection des thèmes de l'atelier, ce n'est pas à l'ensemble de la criminalité qu'ont pensé les organisateurs du colloque mais bien à certaines formes caractéristiques qui, d'une manière ou d'une autre affecteraient le politique. C'est en relation avec ce critère que se détermine une frontière floue entre ce qui est de l'ordre du quotidien, du banal (même si on peut le déplorer) où, bien que menaçante pour les individus, la criminalité reste dans les limites du « supportable » au niveau de l'État et les phénomènes spécifiques dont le développement apparaît « intolérable » parce qu'ils remettent en cause l'organisation socio-politique dans son ensemble.

Ce qu'on appelle le terrorisme, c'est-à-dire, canoniquement, la lutte par des moyens violents d'organisations clandestines contre les gouvernements des États de droit afin de remettre en cause leur prétention à détenir le monopole de la violence légitime et ce, sous le regard de populations souvent indifférentes au conflit, semble être la forme la plus « intolérable » pour notre vie politique puisqu'elle remettrait en cause le contrat de sécurité qui lie les citoyens à leur État. Cette forme de violence, en touchant au fondement même de la relation politique, justifierait alors d'être traitée à part et ne rentrerait pas dans les modalités transactionnelles ou participatives par lesquelles l'État gère les autres formes de la

(36) ELIAS (Norbert), *La dynamique de l'occident*, Calman Lévy, 1975.

contestation⁽³⁷⁾. Sans même discuter ici du caractère mythique des représentations sur le contrat de sécurité et du fait que les membres d'organisations clandestines sont très souvent les derniers amants nostalgiques de la forme étatique, nous avons montré par ailleurs que la labellisation administrative de terrorisme n'autorisait pas à y voir une notion, un concept de sciences sociales et qu'elle renvoyait avant tout aux capacités d'un des acteurs de triompher sur l'autre et d'imposer sa définition de situation comme la seule problématique légitime⁽³⁸⁾. À partir de là, la capacité d'un des acteurs à convaincre les tiers que son adversaire est terroriste suffit pour associer ce dernier à une essence maléfique et menaçante dont il aura du mal à se défaire sinon par l'usage de tactiques d'auto-sacrifice⁽³⁹⁾. Certaines organisations clandestines, dans leur combat contre l'État, prisonnières de leur représentation militaire de l'affrontement et des mécanismes de rivalité mimétique, permettront à leur adversaire de profiter du rapport de force en sa faveur pour les criminaliser et leur dénier toute entrée dans le champ politique, ou de les hypostasier, de les surévaluer volontairement afin de jouer d'une stratégie de simulation guerrière dont les résultats attendus sont moins l'élimination de l'adversaire (souvent facile par des moyens ordinaires) que le renforcement de prérogatives à l'égard des tiers⁽⁴⁰⁾. D'autres, en renversant l'image du bourreau, par un sacrifice volontaire ou imposé de leurs membres, chercheront à regagner sur le terrain de la légitimité ce qu'elles n'ont pu obtenir sur le terrain de l'affrontement guerrier⁽⁴¹⁾. La perception polarisée de la menace comme émanant d'un seul adversaire s'affaiblira et les tiers se mobiliseront moins facilement. Il est donc très difficile d'établir un rapport entre menace et terrorisme qui ne reprenne pas la tautologie et l'assignation de sens de l'acteur dominant. Fréquemment, si l'on revient justement au cas par cas, on constatera que les organisations clandestines n'ont représenté, pour les gouvernants et pour les institutions, qu'un danger minime. Danger que des procédures routinières (opérations de police très classiques) pouvaient régler, même s'il existe quelque cas où la force des soutiens intérieurs ou extérieurs ont pu véritablement les inquiéter (par exemple certaines organisations clandestines parrainées par des groupes ou des factions plus larges peuvent avoir une vision stratégique s'attaquant directement à ce qu'il est convenu d'appeler les « intérêts nationaux »). En revanche, dans plusieurs cas d'espèces, on a vu des opérations de construction d'une menace prenant prétexte de discours dont les structures de plausibilité étaient très limitées, se mettre en place. Souvent les représentations, les idéologies, les croyances ont fabriqué de manière

(37) BADIE (Bertrand), « Terrorisme et État », *Etudes Polémologiques*, n° 49, 1989.

(38) BIGO (Didier), « La relation terroriste », *Etudes Polémologiques*, n° 47, 1988.

(39) TRICAUD (François), *L'accusation, recherche sur les figures de l'agression éthique*, Paris, Dalloz, 1977.

(40) BIGO (Didier), HERMANT (Daniel), « Simulation et dissimulation », *Sociologie du travail*, n° 4, 1989.

(41) KEARNEY (Richard), « The IRA's Strategy of Failure », *The Crane Bag*, n° 4, 1980.

assez artificielle des menaces là où il n'en existait guère. Nous ne reviendrons pas ici en détail sur ce qu'on intitula « l'Euroterrorisme » et qui fut présenté comme une internationale de partis communistes combattants mettant en péril l'alliance occidentale avec le soutien de l'URSS, là où il n'y avait guère que des organisations clandestines d'une vingtaine de personnes dont l'isolement social explique le rapprochement trans-frontalier.

En va-t-il de même à l'égard d'un autre phénomène ressenti comme particulièrement intolérable, le trafic de drogue qui, lui, s'attaque directement à la société et plus particulièrement à sa jeunesse ? Ce trafic, organisé par des groupes mafieux infiltrant, grâce à l'argent de la drogue, les rouages institutionnels de l'État de droit, serait aussi extrêmement grave parce qu'au développement insidieux. Enfin, la drogue venant de l'étranger, des pays du Tiers Monde (tout comme le terrorisme contemporain), il serait nécessaire d'avoir des mesures prophylactiques à l'égard des immigrés et des réfugiés surtout si ceux-ci cherchent à entrer clandestinement ou sous de faux prétextes. Intolérable aussi le développement, via l'argent de la drogue, de gangs dans les banlieues ou les *Inner-Cities* américaines qui débouche sur des crimes dans la rue et rend insécurité des zones complètes des agglomérations urbaines. Nous revenons ici à des situations de quotidienneté où l'on voit aussi comment on peut intégrer les attaques à main armée ou même le vol à la tire dans les conséquences d'une infiltration de la drogue dans nos sociétés. Il ne manquera donc jamais d'exemples pour alimenter l'idée que les menaces sont bien réelles et partout présentes. Mais si l'on comprend bien – comme dans le cas où des organisations clandestines puissantes et aidées de l'extérieur s'attaquent à un gouvernement, que l'on soit, à juste titre préoccupé par certaines organisations mafieuses opérant à l'échelle mondiale et qui peuvent avoir les ressources nécessaires pour activer des réseaux qui leur sont liés et modifier ou contrôler les politiques publiques de tel ou tel État – il faut bien voir que ces phénomènes, où il existe effectivement un adversaire dont la stratégie est menaçante, sont très minoritaires. Pour le dire plus simplement, où s'arrête le tolérable et l'intolérable, ce avec quoi il faut transiger par réalisme et ce contre quoi il faut lutter énergiquement ? On le voit dans le continuum de la criminalité, on devra bien faire quelque part une ligne de démarcation. Cette gradation dans la menace, dans la dangerosité des phénomènes est quasi inévitable. Le monde de sûreté totale est non seulement irréalisable mais peut devenir une utopie dangereuse s'il devenait une priorité politique. Les seuls régimes qui ont dit avoir éradiqué la criminalité sont les régimes qui l'ont masquée et qui se sont criminalisés eux-mêmes. L'idéologie d'une sûreté globale du citoyen a servi aux États de mode de légitimation pour l'usage de la force et de la discrimination à l'égard de certaines catégories de population dont les comportements identitaires ou même de provocation ne remettaient pas forcément en cause leur

intégration dans une société⁽⁴²⁾. Dans ces interactions où l'on prend les groupes minoritaires, qui défendent une identité, au jeu de leur rituel de provocation et de dénégation de leur réelle appartenance à la nation, l'État risque de gagner la première manche en les stigmatisant et en les contraignant au silence ou à l'approbation forcée. Mais, il risque de perdre la seconde en les poussant à une contestation bien plus radicale et en les amenant à rechercher des soutiens extérieurs qu'ils n'auraient pas forcément été chercher d'eux-mêmes. En effet, à force de voir la menace partout et de prôner une sécurité absolue, on peut renforcer l'insécurité, loin d'y porter remède; la sécurité des uns passant à travers la multiplication des contrôles par l'insécurisation des autres et leurs réactions de violence.

Il existe donc des menaces, dans le sens traditionnel du terme, où des acteurs (organisations clandestines, groupes mafieux) ont des ressources suffisantes pour lancer, sinon des actions de déstabilisation, du moins des actions de provocation qui, éventuellement, pourraient déboucher selon leurs vœux et la maladresse de leur adversaire sur ce qu'on appelle une « escalade ». Il est donc logique de les prendre au sérieux et d'y consacrer des ressources à des fins de renseignement, de prévention et de répression mais ces menaces ont été ces trente dernières années tout à fait ponctuelles, éclatées, au mieux mimétiques, en tout cas jamais commanditées et planifiées par un seul adversaire.

Seulement, méfions-nous aussi du discours sur la menace, sur son unicité. C'est peut-être à travers lui que se constitue la menace la plus réelle en ce qu'il attente à nos perceptions de la réalité par les simplifications qu'il propose. Par exemple, si les trafiquants de drogue sont une menace sérieuse, les usagers en sont-ils une ? Si certains gouvernements sont hostiles à la politique étrangère de la France, leurs immigrés sur notre territoire en sont-ils responsables et sont-ils plus solidaires de leur pays d'origine que de leur pays d'accueil ? Si des groupuscules agissent au sein de communauté, la communauté est-elle solidaire de leurs actions aux yeux des autres groupes sociaux ou en est-elle la première victime, souvent attaquée sur deux fronts et sommée de choisir ? Si nombre d'étrangers sont parmi les passeurs de drogue comme la cocaïne ou l'héroïne, le lien entre drogue et immigration est pour le moins rapide. Les passeurs et encore plus les recycleurs se recrutent autant dans le monde des affaires et de la finance que dans celui de l'immigration clandestine. Si les organisations clandestines cherchent à remettre en cause le monopole de la violence légitime, lorsqu'ils ne sont qu'une poignée d'individus, est-il nécessaire d'agiter le spectre d'une révolution mondiale en préparation auprès de l'opinion ? Déclarer la guerre à la drogue ressort d'un registre identique où le discours, dit sécuritaire, crée

(42) LEVEAU (Remy), « L'immigration maghrébine et la guerre du Golfe », *Esprit*, 1992.

plus encore que la menace elle-même un sentiment d'insécurité dans le public par son exagération et son globalisme.

La conclusion ne peut être que nuancée sur un tel sujet presque toujours passionnel. Néanmoins, j'espère vous avoir montrer les ambiguïtés, voire les dangers qu'un discours par trop unificateur sur la menace peut produire, ce qui ne signifie pas que les menaces n'existent pas mais qu'il faut dans ce domaine s'en tenir à des analyses précises et éviter les globalisations.

REPÈRES

Dossiers

Les Français, la sécurité et l'image des forces de l'ordre en 1990 et 1992

Dans le cadre de l'enquête permanente du Crédoc sur les « Conditions de vie et les aspirations des Français », l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure a posé, fin 1992, et pour la seconde fois, une série de questions relatives à la perception de la sécurité, ainsi qu'à l'image de la police et de la gendarmerie dans le grand public. Ce document dresse un constat succinct des opinions, deux années et demi après la première interrogation⁽¹⁾.

L'enquête s'est déroulée en décembre 1992 – janvier 1993 auprès d'un échantillon de 2013 personnes, représentatif de la population nationale âgée d'au moins 18 ans. Les interviews se sont déroulées en face à face, au domicile des personnes interrogées. Les quotas ont été calculés d'après les résultats du dernier recensement de 1990. Afin d'assurer une meilleure représentativité par rapport à la population nationale, un redressement des données a été effectué au Crédoc, d'après les critères de quotas (sexe, âge, PCS et taille d'agglomération).

Résumer en quelques mots les attitudes des Français face aux problèmes de sécurité et la perception qu'ils ont des services de police et de gendarmerie reviendrait à dire qu'il existe actuellement, dans notre pays, un sentiment dominant de sécurité au quotidien et que l'image de la police y est plutôt bonne, même si quelques imperfections existent. En outre, pour améliorer la sécurité, nos concitoyens sembleraient plus enclins à attendre davantage de la justice, notamment dans la manière de réprimer la délinquance.

Le sentiment de sécurité

Les Français se sentent, pour une grande majorité d'entre eux, en sécurité dans leur vie quotidienne. Il s'agit là, bien sûr, d'un sentiment subjectif, qui repose sur une impression individuelle et non d'une mesure des risques ou des dangers réels. Certaines personnes minimiseront invo-

(1) Ces aspects ont été abordés pour la première fois, à la demande de l'IHESI, dans l'enquête de mai-juin 1990 (cf. « Les Français et la sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 2, juillet-septembre 1990, p. 9-20). Fin 1992, la plupart d'entre eux ont été repris de manière identique.

lontairement les dangers qui les entourent, soit qu'elles ne se sentent pas concernées, soit qu'elles n'en ont pas vraiment conscience; d'autres seront plutôt excessives, soit par nature, soit influencées par les « dires » ou les informations des médias. Il convient donc bien de distinguer « sentiment de sécurité ou d'insécurité » et « risques objectifs encourus ». Les résultats montrent « simplement » que, fin 1992, les Français pensent majoritairement vivre en sécurité dans leur pays.

Fin 1992, un peu plus de 8 Français sur 10 déclarent se sentir *tout à fait* ou *assez en sécurité* dans leur vie quotidienne. Parmi les 15,8 % de personnes qui ressentent une menace à cet égard, 3,8 % seulement pensent qu'elles ne sont *pas du tout en sécurité*, soit la même part que celle observée deux ans et demi auparavant. Le sentiment dominant de sécurité dans la population ne s'est donc pas vraiment modifié entre 1990 et 1992.

Tableau 1
Les Français se sentent majoritairement en sécurité
(Ensemble de la population)

	(En %)			
	Juin 1990	Fin 1990	Fin 1991	Fin 1992
. Tout à fait en sécurité	34,8	40,6	34,5	38,2
. Assez en sécurité	46,1	44,9	48,7	46,0
. Peu en sécurité	15,2	11,2	13,7	12,0
. Pas du tout en sécurité	3,9	3,3	3,2	3,8
Ensemble des Français	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Crédoc, enquêtes de juin 1990 et de fin 1990 à fin 1992

On notera cependant que les « impressions » de sécurité ou d'insécurité sont plus fréquemment modérées qu'extrêmes : par exemple, 46 % des Français se disent *assez sécurisés*; un peu moins nombreux sont ceux qui vivent dans une totale confiance (38,2 %) (2).

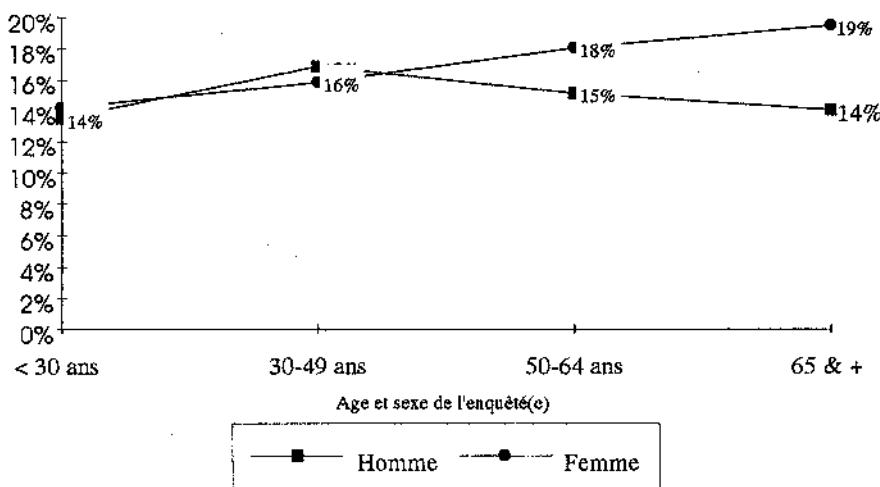
Largement dominant dans la population, le sentiment de sécurité n'est pas pour autant ressenti par tous de la même manière; il apparaît plus ou moins fort en fonction de l'univers social des individus ou selon leurs conditions de vie.

(2) Pour des raisons de lecture, diverses expressions sont utilisées pour qualifier les opinions des Français. Nous désignerons en général par personnes « sécurisées », vivant en sécurité, ou se sentant en sécurité, celles qui ont répondu *tout à fait* ou *assez* à la question : « dans votre vie quotidienne, vous sentez-vous en sécurité ? » Nous désignerons par personne « non sécurisées... », celles qui ont répondu se sentir *peu* ou *pas du tout* en sécurité.

Le sentiment d'insécurité croît avec l'âge dans la population féminine

Indépendamment du sexe, on observe avec l'âge une tendance à une légère accentuation du sentiment d'insécurité (de 14 % chez les Français de moins de 25 ans à 17 % chez les plus de 60 ans). Mais c'est au sein de la population féminine que la variation est la plus nette. Tout en restant relativement peu répandu, le sentiment d'insécurité croît chez les femmes plus âgées : ressenti par 14 % des enquêtées de moins de 30 ans, il l'est par 19 % de celles ayant 65 ans ou plus. Rien de semblable ne peut être relevé dans la population masculine : chez les hommes, la sensibilité maximale à l'insécurité s'observerait plutôt entre 30 et 49 ans (graphique 1).

Graphique 1
Le sentiment d'insécurité selon le sexe et l'âge
(% de personnes se sentent « peu » ou « pas » en sécurité)



D'ores et déjà, les résultats que nous venons d'évoquer montrent le lien étroit qui existe entre les différentes caractéristiques : le fait d'appartenir au sexe masculin ou au sexe faible féminin ne suffit pas à déterminer qu'un individu se sente ou non en sécurité, pas plus que d'être jeune ou plus âgé, de vivre seul ou non, ou encore d'être actif ou inactif. Par contre, être une femme, seule, âgée et inactive pourrait constituer l'un des éléments du « profil-type » de la personne qui se sent le moins en sécurité dans sa vie quotidienne.

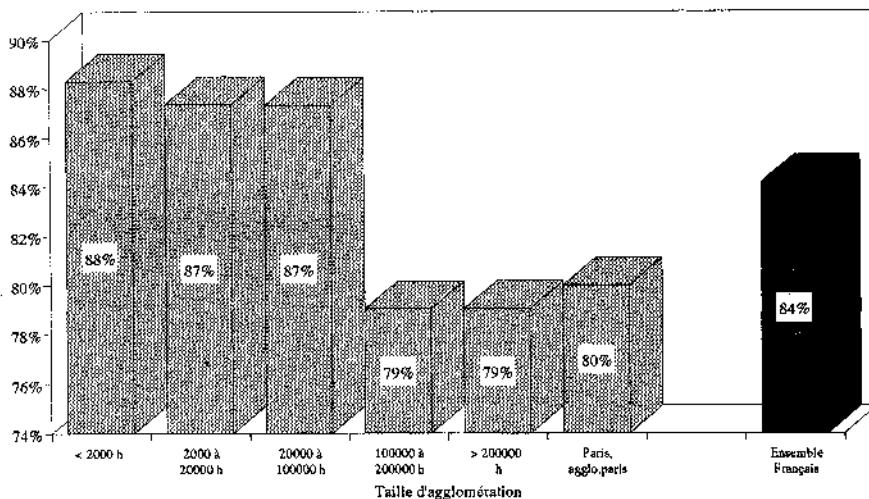
D'autres critères influent également sur le sentiment de sécurité ou d'insécurité, parmi lesquels le niveau d'études, dont l'effet est plus aisément décelable. En effet, plus les Français sont diplômés, plus ils se sentent en sécurité : de 81 % chez les non-diplômés, le pourcentage de ceux qui se sentent en sécurité passe à 85 % chez les individus ayant le baccalauréat ou un niveau équivalent; il atteint 90 % chez les détenteurs d'un diplôme d'études supérieures.

Le sentiment de sécurité selon le lieu de résidence et le type d'habitat

Sans être d'une ampleur très forte, des variations du sentiment de sécurité peuvent aussi être observées selon la localisation géographique et les caractéristiques d'habitat.

C'est dans les communes rurales qu'il apparaît le plus fortement ressenti, par 88 % des Français y résidant. Il diminue avec la croissance de l'urbanisation, pour être moins souvent partagé qu'en moyenne dans les grosses agglomérations (plus de 100 000 habitants) et dans la région parisienne (environ 80 %, contre 84 % en moyenne, cf. graphique 2).

Graphique 2
Le sentiment de sécurité selon la taille d'agglomération de résidence
 (% de personnes se sentant « tout à fait » ou « assez » en sécurité)



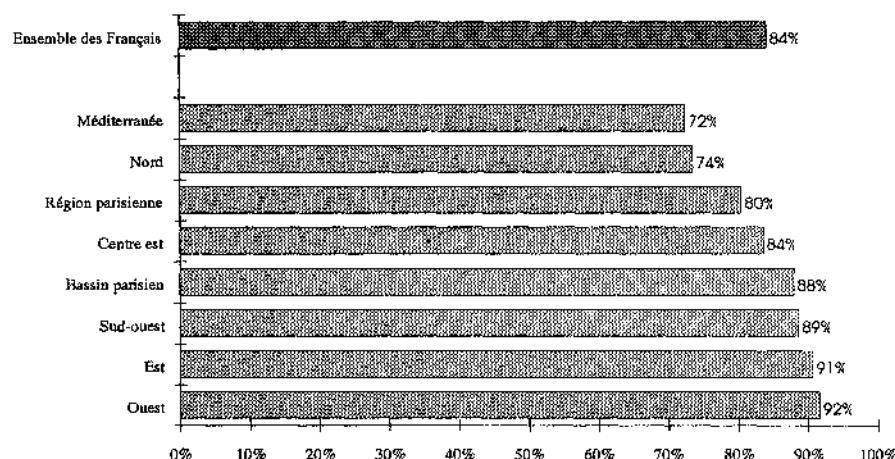
Le sentiment de sécurité domine chez les Français vivant dans des villages ou des bourgs (89 %) ou en habitat dispersé (87 %). Il est moins élevé en milieu urbain (83 % des personnes résidant « en ville ») et moins encore dans les banlieues ou zones périphériques des villes (80 %), dont les habitants ressentent une fois et demie de plus qu'en moyenne le sentiment d'insécurité (40 % de ceux qui ne se sentent *pas du tout* en sécurité habitent dans des banlieues, contre 26 % en moyenne).

Le sentiment de sécurité est plus fort en habitat pavillonnaire (87 %) qu'en habitat collectif (80 %), mais on n'observe pas d'effet particulier chez les personnes qui vivent en HLM.

On peut encore noter que le sentiment de sécurité est globalement plus fort en province, toutes localités confondues (85 %), que dans Paris *intra muros* (81 %); au sein de la région parisienne, les habitants de la grande couronne pensent être moins en sécurité (22 % contre 16 % en moyenne nationale) que ceux de la petite couronne (18 %).

Enfin, le sentiment de sécurité varie fortement suivant la région d'habitation. C'est dans le Nord de la France et dans la région méditerranéenne qu'il enregistre le niveau le plus bas (74 % et 72 %); c'est dans l'Ouest et l'Est du pays, qu'il atteint au contraire son maximum (environ 90 %, graphique 3).

Graphique 3
Le sentiment de sécurité selon les régions
 (% de personnes se sentant « tout à fait » ou « assez » en sécurité)



Le taux de victimisation

Fin 1992, 15,1 % des Français déclarent avoir été, au cours de l'année écoulée, victimes d'actes de petite délinquance, c'est-à-dire un pourcentage d'un point supérieur à celui enregistré deux ans auparavant. Ces victimes ont, pour les trois quarts d'entre elles, signalé les faits à la police ou à la gendarmerie; 24,2 % ne l'ont pas fait. Sur ce point, les résultats ne se sont pas modifiés (tableau 2).

Tableau 2
Les victimes

	(En %)	
	1990	1992
. Est-ce que, dans les 12 derniers mois, vous avez été victime de vol(s) ou de violences ?		
. Oui	13,9	15,1
. Non	86,1	84,8
. Non réponse	-	0,1
Ensemble des Français	100,0	100,0
. Avez-vous signalé les faits à la police ou à la gendarmerie ?		
. Oui	76,0	75,8
. Non	22,9	24,2
. Non réponse	1,1	-
Ensemble des "victimes"	100,0	100,0

Source : Crédoc, enquêtes de juin 1990 et de fin 1992.

Bien entendu, les chiffres relevés ici sont relatifs à des déclarations. Mais, les trois quarts des plaignants ayant signalé les faits à la police, on peut estimer qu'il s'agit probablement plus ici de faits que de sentiments.

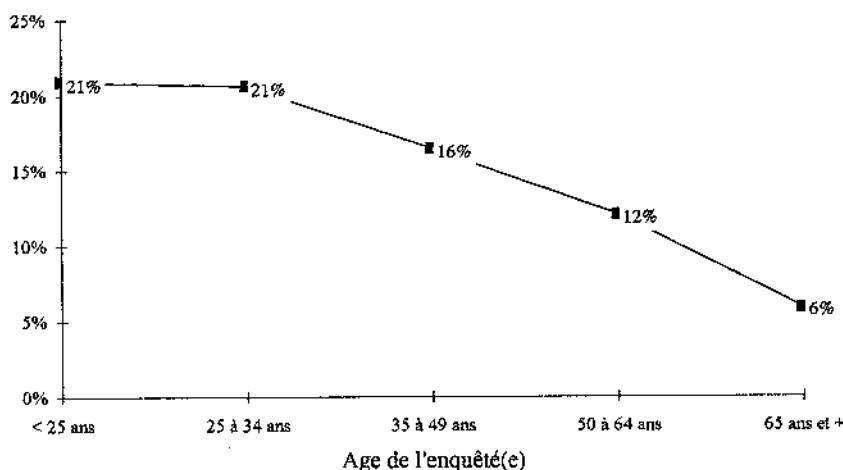
La proportion de victimes varie cependant sensiblement entre les différentes catégories de population : être jeune et diplômé accroît la probabilité d'être l'objet d'un vol ou de violences.

Un pourcentage de victimes plus élevé chez les moins de 35 ans

C'est parmi les Français de moins de 35 ans que la part des victimes est la plus élevée (21 %); elle décroît ensuite avec l'âge pour ne concerner que 6 % de la population après 65 ans. Le pourcentage de victimes n'apparaît pas plus élevé chez les jeunes de moins de 25 ans que chez les personnes ayant entre 25 et 34 ans (graphique 4).

Graphique 4
La part des victimes selon l'âge

(% de personnes ayant déclaré avoir été victimes de vols ou de violences dans les 12 derniers mois)



Source Crédoc, fin 1992.

Plus de victimes parmi les diplômés

Les Français diplômés déclarent deux fois plus souvent avoir été victimes d'actes de petite délinquance que les non-diplômés; on constate, en outre, une progression régulière de la part de ces victimes au fur et à mesure que le niveau des diplômes s'élève : de 10 % chez les personnes qui n'en ont aucun, 14 % pour ceux qui ont un niveau BEPC, 21 % pour ceux qui ont un niveau BAC et le « taux » passe à 24 % chez les diplômés du supérieur ou des grandes écoles.

On peut penser que ce résultat est dû en partie aux meilleures positions patrimoniales des diplômés, qui les exposent plus. En outre, le niveau d'éducation rend sans doute plus sensible à tout acte de vol ou de violence (avec tous les effets qui peuvent être liés à ce phénomène : plus forte mémorisation, plus forte volonté déclarative, etc.).

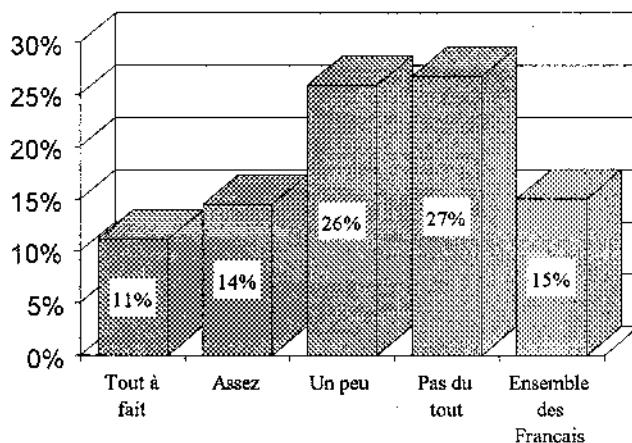
Un peu plus de victimes dans les habitations collectives et en milieu très urbanisé

Paris et la petite couronne ainsi que la région méditerranéenne enregistrent un taux plus élevé de victimes qu'en moyenne (21 % contre 15 %). Habiter en ville ou à sa périphérie, en milieu fortement urbanisé et loger en immeuble collectif tendraient aussi à accroître les risques de subir des actes de délinquance : 19 % des Français vivant dans des agglomérations de plus de 200 000 habitants déclarent avoir été victimes au cours de l'année 1992 de vols ou de violences, 22 % des Français logés en immeuble également. On constate, à ce propos, que la part de victimes est un peu plus élevée chez les résidents d'immeubles autres que des HLM/ILN. (On ne peut manquer de rapprocher ce résultat de ceux évoqués précédemment sur le taux de victimes plus élevé dans les catégories aisées).

Le lien entre le fait d'avoir été victime et le sentiment d'insécurité

Graphique 5
Taux de victimes et le sentiment de sécurité

A été victime de vol(s) ou de violences



Dans votre vie quotidienne, vous sentez-vous en sécurité ?

Le lien entre la fait d'être victime et le sentiment d'insécurité ou de sécurité n'est pas univoque.

D'une part, sur les personnes ayant déclaré être victimes de vols ou de violences au cours des douze derniers mois, le sentiment de sécurité est moins fort que pour l'ensemble de la population. Néanmoins, plus de 70 % des victimes déclarent quand même se sentir *tout à fait ou assez en sécurité*.

D'autre part, c'est chez les personnes les plus insécurisées qu'on trouve la part des victimes la plus importante (graphique 5) : 26 % et 27 % contre 11 % et 14 % chez les personnes se sentant *tout à fait et assez en sécurité*.

Ces résultats montrent que le fait d'être victime accroît la sensibilité à l'insécurité, mais sans établir pour autant une relation de causalité directe. De toute évidence, d'autres facteurs, en dehors du fait d'être victime, jouent sur le sentiment d'insécurité.

On observera par ailleurs que, pour certaines segmentations de la population, la relation victime/sentiment d'insécurité disparaît. Ainsi le sentiment d'insécurité s'accroît avec l'âge alors même que le taux de victimisation diminue lui avec l'âge. De la même façon, le sentiment de sécurité s'accroît avec le niveau de diplôme alors que la proportion de victimes augmente en fonction de ce critère.

Image des forces de l'ordre et appréciation de leur efficacité

Les relations des Français avec les forces de l'ordre sont plutôt bonnes

Les relations que les Français entretiennent avec les forces de sécurité sont plutôt bonnes : ils en acceptent bien la présence dans les lieux publics; ils sont satisfaits de l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries; ils estiment que la police s'occupe plutôt bien des problèmes qu'on lui soumet, même si, sur ce dernier point, les avis sont un peu plus partagés et l'on note une détérioration entre 1990 et 1992.

Les Français n'estiment pas excessive la présence des forces de l'ordre dans les rues

88 % des Français ne sont pas d'accord avec l'opinion selon laquelle *on voit trop de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics*. Si le consensus reste le même qu'en 1990, on note cependant, fin 1992, un glissement sensible du franc désaccord (*pas du tout d'accord*) vers la position plus modérée de *peu d'accord* (tableau 3).

Tableau 3
Image des services de police et de gendarmerie

(En %)

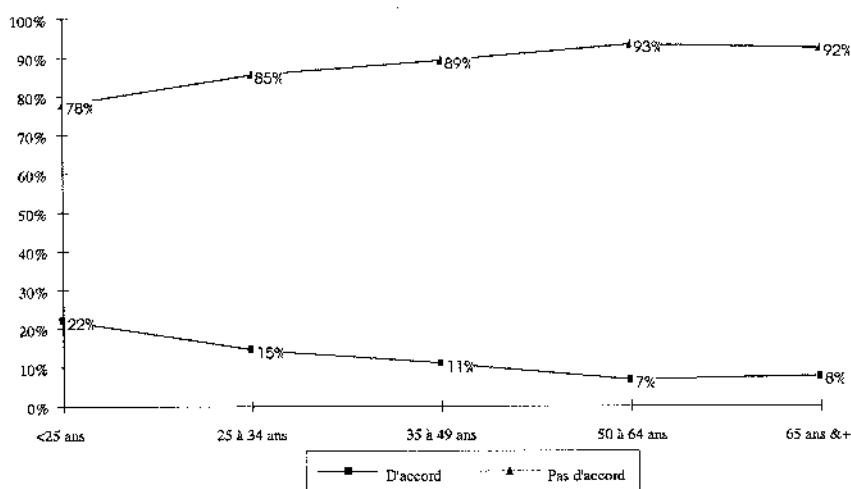
	Juin 1990	Fin 1992
En pensant à vos relations passées (ou à celles de vos proches) avec les services de police et de gendarmerie, diriez-vous que vous êtes tout à fait d'accord, assez d'accord, peu d'accord ou pas du tout d'accord avec les opinions suivantes ?		
On voit trop de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics :		
. Tout à fait d'accord	4,3	4,3
. Assez d'accord	7,6	7,4
. Peu d'accord	27,1	32,0
. Pas du tout d'accord	60,9	56,3
. Ne sait pas	0,1	-
Ensemble des Français	100,0	100,0
On est bien accueilli dans les commissariats de police et dans les gendarmeries :		
. Tout à fait d'accord	20,4	19,3
. Assez d'accord	48,3	50,1
. Peu d'accord	17,9	18,6
. Pas du tout d'accord	9,3	9,3
. Ne sait pas	4,1	2,7
Ensemble des Français	100,0	100,0
La police et la gendarmerie s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet :		
. Tout à fait d'accord	10,8	12,4
. Assez d'accord	41,5	37,8
. Peu d'accord	30,3	31,3
. Pas du tout d'accord	14,2	16,8
. Ne sait pas	3,2	1,7
Ensemble des Français	100,0	100,0

Source : Crédoc, enquêtes de juin 1990 et de fin 1992

Ceci ne veut pas dire que les Français réclament plus de policiers et de gendarmes dans les rues, mais signifie qu'en l'état actuel, nos concitoyens ne semblent pas « gênés » par leur présence.

Peu de différences d'opinions peuvent être décelées au sein des divers groupes sociaux, toutes les catégories ayant, très majoritairement, le même avis sur la présence des forces de l'ordre dans les lieux publics. On relève cependant une sensibilité différente selon l'âge, tandis que sentiment de sécurité et opinions sur la présence des forces de police ne présentent aucun lien particulier.

Graphique 6
Opinions sur la présence des forces de l'ordre selon l'âge



* avec l'opinion : "on voit trop de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics"

Si tous les Français, quel que soit leur âge, estiment très majoritairement que la présence de la police dans les rues n'est pas trop excessive, ils ne sont pas aussi nombreux à partager cette opinion selon qu'ils sont jeunes ou plus âgés.

Les résultats tendent à montrer que les Français acceptent d'autant mieux la présence des forces de l'ordre qu'ils prennent de l'âge. Autrement dit, ce sont les jeunes qui, proportionnellement, sont les plus nombreux à trouver « gênante » la présence de la police. Le « rejet », tout relatif, s'estompe ensuite avec l'âge (graphique 6).

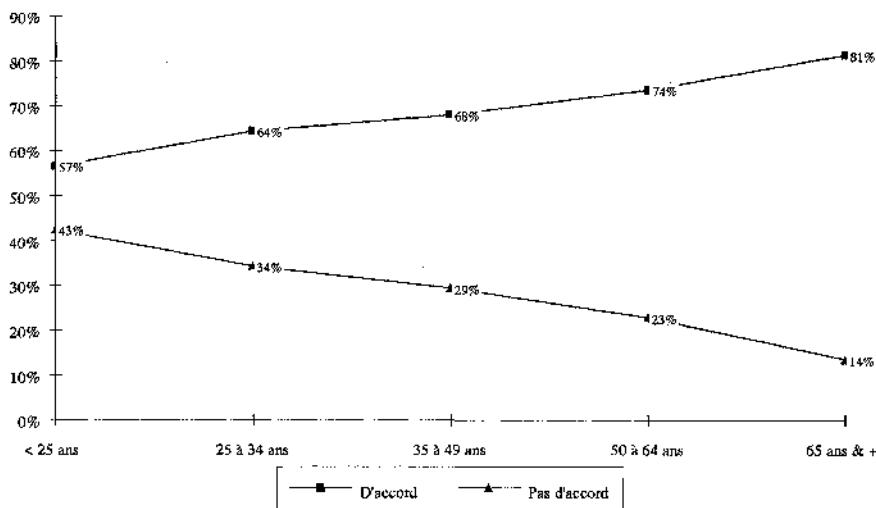
L'accueil dans les commissariats et les gendarmeries est bon

Une majorité de Français pense que l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries est bon. Toutefois, cette majorité est moins importante que pour l'acceptation de la présence des forces de l'ordre dans les rues; elle traduit un peu plus de « réserve » dans les positions exprimées : 50 % des personnes interrogées déclarent être *assez d'accord* avec l'opinion : *on est bien accueilli dans les commissariats de police et les gendarmeries* et 19 % en sont *tout à fait d'accord*. Parmi les 28 % de Français qui sont d'un avis contraire, les opinions modérées l'emportent également sur le franc désaccord.

Une sensibilité différente selon l'âge

Le sentiment globalement majoritaire d'un bon accueil est cependant différemment ressenti selon les catégories de population; il se fragilise même, de façon relativement forte dans quelques cas, en particulier chez les jeunes.

Graphique 7
Opinion sur l'accueil dans les commissariats selon l'âge



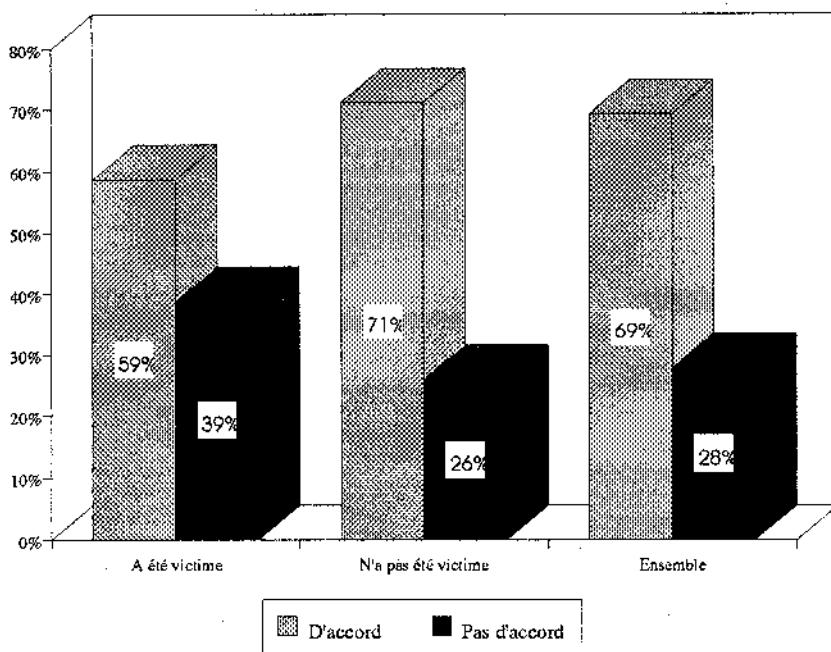
* avec l'opinion : 'on est bien accueilli dans les commissariats de police et de gendarmerie'

Plus les Français vieillissent, plus ils sont d'accord avec l'idée que l'on est bien accueilli dans les commissariats (graphique 7); autrement dit, ce sont les plus jeunes qui se montrent les plus critiques : 43 % des moins de 25 ans ne sont pas satisfaits de l'accueil, contre 14 % des personnes de 65 ans et plus, et 28 % dans l'ensemble de la population.

Les « victimes » ont une moins bonne opinion de l'accueil

Les Français qui ont été victimes de vols ou de violences sont plus réticents à penser que l'accueil dans les commissariats de police est bon : seulement 59 % d'entre eux sont d'accord avec cette opinion contre 71 %, parmi les personnes qui n'ont pas rencontré ce type de problème (graphique 8).

Graphique 8
*Opinions des Français sur l'accueil
 selon qu'ils ont été ou non victimes d'actes de délinquance*



* avec l'opinion : "on est bien accueilli dans les commissariats de police et les gendarmeries"

On notera aussi que les Français qui ressentent de l'insécurité dans leur vie quotidienne sont un peu moins satisfaits de l'accueil : 63 % d'entre eux (contre 70 % pour ceux qui se sentent en sécurité) sont d'accord avec l'opinion selon laquelle on est bien accueilli dans les commissariats de police et les gendarmeries. Par contre, l'inquiétude du risque d'agression n'a pas d'influence marquante sur les jugements relatifs à l'accueil : qu'ils soient inquiets ou non inquiets, les Français ne se départagent pas de l'opinion moyenne.

Des opinions plus partagées sur la manière dont les forces de l'ordre s'occupent des problèmes

En ce qui concerne la manière dont les problèmes sont pris en charge par les services de police et de gendarmerie, les opinions restent partagées : pour la moitié des Français, policiers et gendarmes s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet, tandis que pour 48,1 % ce n'est pas le cas. Ces derniers sont en augmentation depuis 1990 (+ 4 points environ).

Autrement dit, les Français affichent sur ce point des positions plus nuancées que sur la présence des forces de l'ordre ou la qualité de l'accueil dans les commissariats de police et les gendarmeries.

Bien entendu, les opinions fluctuent d'une catégorie à l'autre de la population. L'étude des variations selon les principaux critères fait apparaître, sur cet aspect, les mêmes types de clivages que ceux relevés à propos de l'accueil, ce qui permet de mettre en évidence un lien entre les opinions sur la prise en compte des dossiers et celles relatives à l'accueil.

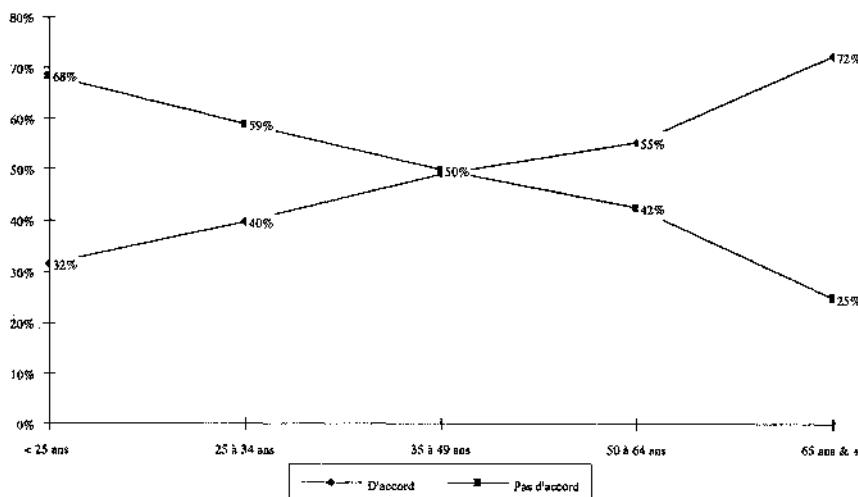
Les effets majeurs de l'âge sur les opinions

L'âge est, à nouveau, à l'origine d'un clivage net entre les opinions. Comme pour l'accueil, plus les Français prennent de l'âge, plus ils s'accordent à trouver que les forces de l'ordre s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet : de 32 % chez les moins de 25 ans, le pourcentage de personnes « d'accord » s'élève à 72 % chez les plus de 65 ans, contre 50 % en moyenne. Ce sont donc les jeunes qui majoritairement contestent le plus l'idée d'une bonne prise en charge des problèmes par les forces de l'ordre.

Plus précisément, on observe un changement d'attitude selon que les Français ont moins de 35 ans ou plus de 50 ans : dans le premier cas, ils sont largement mécontent de la police; dans le second, ils sont nettement satisfaits. Entre 35 et 49 ans, sorte de tranche d'âge « charnière »⁽³⁾, on dénombre autant de personnes d'accord que de personnes pas d'accord avec l'assertion proposée (graphique 9).

(3) Un découpage plus fin de l'âge tendrait à indiquer que c'est plutôt autour de 40 ans que les Français semblent changer d'opinion sur ce sujet.

Graphique 9
Opinions sur la manière dont la police s'occupe des problèmes selon l'âge



* avec l'opinion : "la police et la gendarmerie s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet"

On notera encore que près d'un quart des Français qui ne sont *pas du tout* d'accord avec l'opinion que la police prend bien en charge les affaires qu'elle a à traiter ont moins de 25 ans, et que 31 % de ceux qui sont *tout à fait* d'accord ont 65 ans et plus. Autrement dit, les jeunes sont plus enclins encore à contester franchement cette opinion et les plus âgés à l'approuver sans réserve.

Les « victimes » sont plus critiques

Si les Français qui n'ont pas été directement confrontés à des problèmes de délinquance ne se différencient pas vraiment de l'opinion générale (53 % sont d'accord avec l'opinion proposée, 46 % ne le sont pas), ceux qui en ont été des victimes ont, en revanche, un point de vue beaucoup plus catégorique : 60 % ne sont pas d'accord avec l'idée que la police et la gendarmerie s'occupent bien des problèmes qu'on leur soumet, contre 48,1 % dans l'ensemble de la population (tableaux 2 et 4). De plus, un quart des personnes *pas du tout d'accord* sont des victimes alors que la part de ces dernières dans la population est de 15,1 %. Est-ce à dire que l'expérience (avoir été victime) conduit à une appréciation plus critique de la façon dont les problèmes sont pris en charge ? Ou que le fait d'avoir été victime conduit de toute manière à une plus forte expression de mécontentement ? L'enquête de mai-juin 1990 avait mis en évidence les mêmes résultats : les victimes critiquent davantage l'action des forces de l'ordre.

Tableau 4
*Variations des opinions sur la manière
 dont la police et la gendarmerie s'occupent des problèmes*

	D'accord	Pas d'accord
A été victime de vols ou de violences :		
. Oui	36	60
. Non	53	46
Inquiétude du risque d'agression :		
. Inquiet	50	48
. Non inquiet	50	48
Sentiment de sécurité :		
. Se sent en sécurité	52	47
. Ne se sent pas en sécurité	43	55
Ensemble des Français	50	48

Source Crédac, fin 1992.

Exemple de lecture : 60% des personnes qui ont été victimes de vols ou de violences ne sont pas d'accord avec l'opinion que la police s'occupe bien des problèmes, contre 48% dans l'ensemble de la population.

En revanche, que les Français soient inquiets ou non du risque d'agression dans la rue ne change en rien la manière dont ils estiment que la police s'occupe des problèmes. Ce n'est pas le cas pour ce qui concerne le sentiment de sécurité. Ainsi, les Français qui ne se sentent pas en sécurité dans leur vie quotidienne ne sont plutôt *pas d'accord* avec l'idée que la police prend bien en charge les problèmes (55 %). C'est surtout parmi ceux qui ne sont *pas du tout d'accord* que le sentiment d'insécurité est plus fréquent : 23 % d'entre eux ressentent de l'insécurité, contre 16 % en moyenne.

**Selon l'opinion la police est plutôt efficace,
 excepté dans son rôle de prévention**

Fin 1992, c'est dans leur rôle d'aide à la population que les forces de l'ordre sont jugées les plus efficaces par 62,8 % de nos concitoyens. Les Français sont encore majoritaires à penser que la police est efficace pour la recherche et l'arrestation des auteurs de crimes et délits (55,3 %). Mais, en ce qui concerne la prévention de la délinquance, ils ne sont plus que 35,4 % à partager ce sentiment (tableau 5).

Si l'image de l'efficacité de la police reste globalement plutôt bonne dans notre pays, on observe cependant, en deux ans, une tendance à l'accentuation des opinions négatives.

Tableau 5
Image des services de police et de gendarmerie
(Ensemble de la population)

(En %)

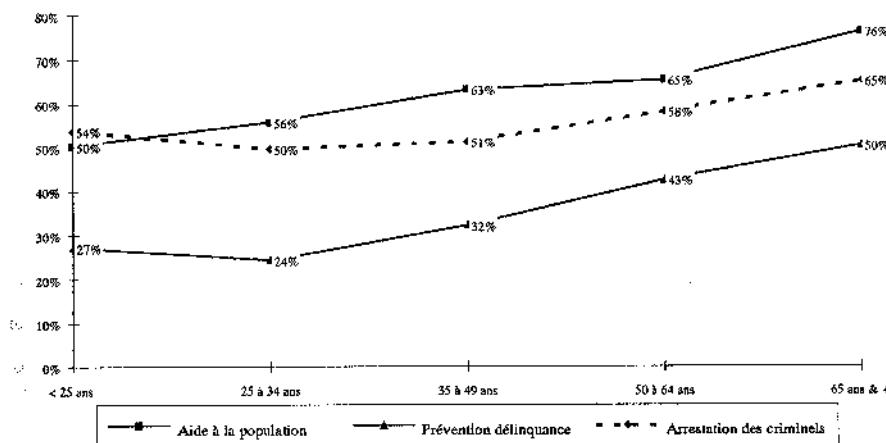
Pour chacun des points suivants, estimez-vous que la police et la gendarmerie jouent efficacement leur rôle ?		Juin 1990	Fin 1992
Pour l'aide à la population :			
Oui	66,0	62,8	
Non	32,1	36,3	
Nsp	1,9	0,9	
Ensemble des Français	100,0	100,0	
Pour la prévention de la délinquance :			
Oui	41,1	35,4	
Non	56,3	63,7	
Nsp	2,6	0,9	
Ensemble des Français	100,0	100,0	
Pour la recherche et l'arrestation des auteurs de crimes et délits :			
Oui	57,6	55,3	
Non	39,9	43,7	
Nsp	2,5	1,0	
Ensemble des Français	100,0	100,0	

Source : Crédoc, enquêtes de juin 1990 et de fin 1992

L'image d'une police efficace se renforce avec l'âge

Que ce soit dans leurs missions d'aide à la population, de prévention de la délinquance ou de recherche des coupables, la police et la gendarmerie sont mieux appréciées des Français lorsqu'ils sont âgés : dans le premier cas (aide à la population), la part des personnes qui estiment que la police est efficace passe de 50 % chez les moins de 25 ans à 76 % chez les personnes de 65 ans et plus ; elle varie de 27 % à 50 %, dans le deuxième cas et de 54 % à 65 %, dans le dernier. Le sentiment d'efficacité tend d'ailleurs à se renforcer très régulièrement au fur et à mesure que l'âge des enquêtées augmente (graphique 10).

Graphique 10
*Opinions sur l'efficacité
 de la police et de la gendarmerie selon l'âge*



Source Crédoc, fin 1992.

En ce qui concerne la prévention de la délinquance, on remarquera que le sentiment d'efficacité, minoritaire dans l'ensemble de la population, atteint, chez les personnes les plus âgées, la barre des 50 %.

Cet effet majeur de l'âge, déjà observé à propos des relations avec les services de police (présence, accueil, prise en compte des problèmes), se retrouve donc à propos des appréciations portées sur l'efficacité des forces de sécurité. Les résultats confirment ce que l'on pouvait supposer a priori : la « contestation » de la police en général apparaît plutôt typique des jeunes, tandis que les personnes plus âgées lui sont plus favorables.

L'analyse des opinions selon le sexe et l'âge combinés reflètent d'ailleurs à la fois les effets de l'un et de l'autre de ces critères : quel que soit le sexe, le sentiment d'efficacité des forces de l'ordre tend à se renforcer avec l'âge, celui de l'inefficacité s'estompe au contraire avec le poids des ans; quel que soit l'âge, les femmes sont plus critiques que les hommes.

Les moyens pour améliorer la sécurité

C'est d'abord dans la recherche de moyens de répression autres que la prison pour les petits délinquants que réside, selon les Français, la solution la plus efficace pour améliorer la sécurité (solution mentionnée en première réponse par un peu plus du quart de la population). Vient ensuite le souci de *lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine* (21,7 %). Parmi les autres moyens proposés, 17,7 % des Français préconisent une justice plus sévère pour les délinquants et 13,6 % sont favorables à un renforcement des effectifs de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics. La solution de responsabiliser davantage les citoyens en leur apprenant à moins s'exposer aux risques est beaucoup moins souvent avancée (citée par 10,3 % de la population), celle d'une grande collaboration avec les services de police est encore moins soutenue (7,2 %). Enfin, l'appel aux entreprises privées de sécurité ou l'autodéfense ne rencontrent qu'un très faible écho dans notre pays (1 %).

En croisant les différents choix des personnes interrogées, deux informations principales se dégagent :

- les Français qui pensent que le premier moyen d'action pour améliorer la sécurité consiste dans la mise en œuvre de solutions novatrices pour réprimer la délinquance, c'est-à-dire de moyens autres que la prison, reprennent le plus souvent, en deuxième choix, l'idée d'apprendre aux citoyens à moins s'exposer aux risques. Une partie d'entre eux y associent aussi, certes, une collaboration plus importante avec la police ou une présence renforcée des effectifs de policiers dans les rues, mais selon une fréquence moins forte.
- la lutte contre l'immigration clandestine s'associe d'abord, dans les esprits, à une justice plus sévère à l'égard des délinquants, puis à une présence renforcée des forces de sécurité.

A ces deux groupes de choix s'associent en fait deux grands types de comportements :

- un premier regroupe les enquêtés qui préconisent plutôt que les pouvoirs traditionnels se renforcent : lutte plus efficace contre l'immigration clandestine, justice plus sévère, présence policière renforcée.
- un second est constitué par les enquêtés qui souhaitent des traitements plus novateurs de la délinquance et une plus grande responsabilité des citoyens : autres moyens que la prison pour la petite délinquance, citoyens plus prudents.

Il est intéressant de constater que ces deux groupes de population étaient de taille approximativement égale en juin 1990 : 47,3 % des Français pouvaient alors être classés dans la première catégorie, en retenant le premier choix ; 43,6 % appartenaient alors à la seconde catégorie. Aujourd'hui, le premier groupe représente 53 % de la population et le second 36,5 % (tableau 6).

Tableau 6
Principaux moyens d'améliorer la sécurité
 (Evolution 1990-1992)

	Juin 1990	Fin 1992	(en %) Ecart 92/90 (en points)
Moyens "traditionnels" :			
. Il faut lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine	20,2	21,7	(+ 1,5)
. Il faut plus de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics	10,5	13,6	(+ 3,1)
. Il faut que la justice condamne plus sévèrement les délinquants	16,6	17,7	(+ 1,1)
<i>Ensemble</i>	47,3	53,0	(+ 5,7)
Moyens "novateurs" :			
. Il faut trouver d'autres moyens que la prison pour punir les petits délinquants	27,2	26,2	(- 1,0)
. Il faut que les citoyens apprennent à moins s'exposer aux risques	16,4	10,3	(- 6,1)
<i>Ensemble</i>	43,6	36,5	(- 7,1)

Source : Crédoc, juin 1990 et fin 1992.

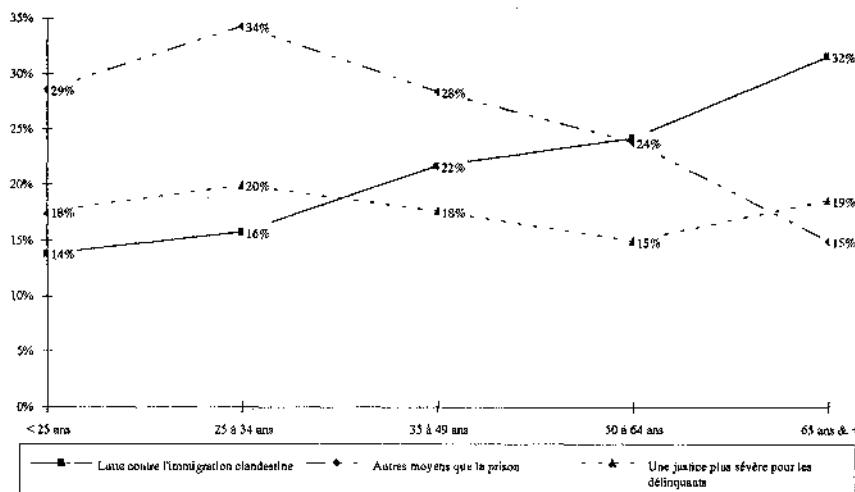
On constate en effet que, fin 1992, davantage de Français ont opté pour les solutions plus « traditionnelles » (+ 6 points environ par rapport à 1990), et plus particulièrement pour le renforcement des effectifs de police dans les rues et les lieux publics (+ 3 points). Par contre, en 1990, nos concitoyens étaient nettement plus nombreux à préconiser, comme moyen d'améliorer la sécurité, une plus grande prudence des citoyens. Le choix de la solution *il faut que les citoyens apprennent à moins s'exposer aux risques* recule de 6 points entre les deux années tandis que la solution de *trouver des moyens autres que la prison pour punir les petits délinquants* reste citée dans les mêmes proportions (tableau 6).

Ces tendances n'apparaissent pas relever d'une modification de comportement d'une catégorie particulière de Français, mais elles peuvent être observées plus généralement dans toutes les couches de la population.

Des clivages plus nets selon l'âge ...

Plus les Français sont âgés, plus ils pensent que l'amélioration de la sécurité passe par une lutte plus efficace contre l'immigration clandestine. Les pourcentages varient de 14 % chez les moins de 25 ans à 32 % chez les personnes de 65 ans et plus. A l'inverse, avec l'âge, nos compatriotes partagent moins la solution de réprimer la délinquance autrement que par la prison : ce moyen est préconisé par 29 % des jeunes, contre 15 % des plus de 65 ans (graphique 11).

Graphique 11
Opinions sur les principaux moyens d'améliorer la sécurité, selon l'âge



Source Crédoc, fin 1992.

Plus globalement, punir les petits délinquants autrement que par la prison est une solution davantage soutenue par les Français de moins de 50 ans (30 % contre 22 % dans l'ensemble de la population), et plus particulièrement encore par ceux ayant entre 25 et 34 ans (34 %). Après 50 ans, nos concitoyens citent plus volontiers la lutte contre l'immigration clandestine (28 % contre 22 % en moyenne).

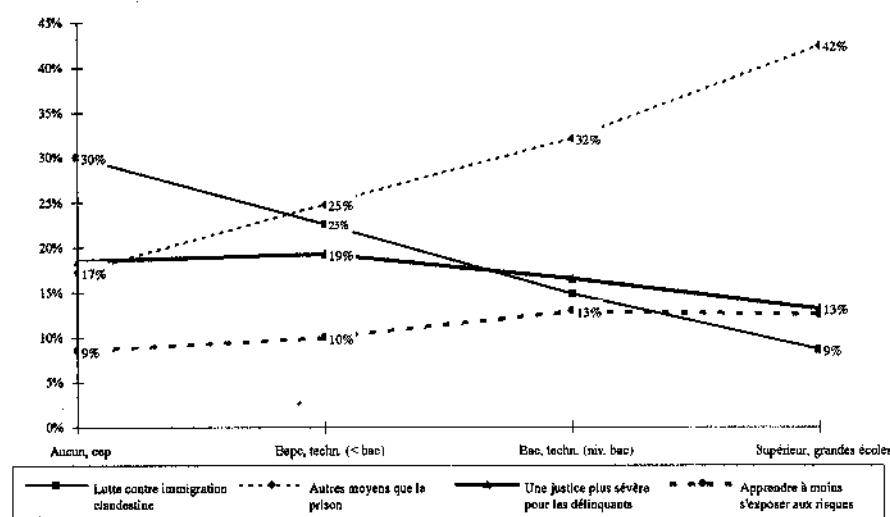
En revanche, le souhait d'une justice plus sévère à l'égard des délinquants apparaît plus homogène dans toutes les classes d'âge (graphique 11).

Enfin, l'aspiration à un renforcement des effectifs de police dans les rues et les lieux publics est un peu plus souvent exprimée par les Français de 50 à 64 ans.

... et selon les diplômes

Plus les Français sont diplômés, plus ils soutiennent la solution de moyens autres que l'emprisonnement pour les petits délinquants : mentionnée par 17 % des non-diplômés, elle l'est par 42 % des détenteurs d'un diplôme d'études supérieures. Cette solution représente d'ailleurs, pour ces derniers, le moyen le plus efficace (contre 26 % dans l'ensemble de la population). A l'inverse, moins on détient de diplômes, plus on choisit la lutte contre l'immigration clandestine : ce choix concerne 9 % des Français diplômés et 30 % des non-diplômés (contre 22 % en moyenne, graphique 12).

Graphique 12
Opinions sur les principaux moyens d'améliorer la sécurité, selon le niveau de diplôme



Source Crédoc, fin 1992.

On notera encore que le souhait de voir la justice condamner plus sévèrement les délinquants est un peu plus fréquemment exprimé par les personnes peu diplômées, tandis qu'une recommandation à une moindre exposition aux risques tend à être légèrement plus préconisée par les diplômés.

Un effet sensible du sentiment de sécurité

Le fait de se sentir en sécurité ou en insécurité dans sa vie quotidienne modifie sensiblement, encore une fois, les opinions exprimées (tableau 7). Ainsi, peut-on souligner les tendances suivantes :

- Plus on a le sentiment de vivre en sécurité, plus on a tendance à préconiser l'apprentissage à une moindre exposition aux risques et, surtout, plus on souhaite des moyens de répression de la délinquance autres que la prison;
- Moins on se sent en sécurité, plus on est favorable à des moyens tels que la lutte plus efficace contre l'immigration clandestine ou le renforcement des forces de l'ordre dans les rues.

De la même manière, les personnes inquiètes du risque d'une agression dans la rue attendent davantage de la lutte contre les immigrés clandestins et d'une présence renforcée des effectifs de policiers, tandis que celles qui ne le sont pas préconisent plutôt la recherche de moyens de répression autres que la prison. Mais encore une fois, les variations d'opinions sont plus fortes quand on tient compte du sentiment de sécurité ressenti que quand on s'intéresse à l'inquiétude exprimée vis-à-vis d'une éventuelle agression dans la rue (tableau 7).

Tableau 7
*Les moyens les plus efficaces d'améliorer la sécurité,
selon le sentiment de sécurité
et celui d'inquiétude du risque d'agression*

Moyens d'améliorer la sécurité (1ère réponse)	Sentiment de sécurité dans la vie quotidienne			Inquiétude de l'agression		Ensemble des Français (en %)
	Tout à fait	Assez	Peu, pas du tout	Inquiet	non Inquiet	
Il faut que les citoyens apprennent à moins s'exposer aux risques	12	10	6	9	11	10
Il faut lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine	19	20	31	25	18	22
Il faut trouver d'autres moyens que la prison pour punir les petits délinquants	31	26	15	21	31	26
Il faut plus de policiers et de gendarmes dans les rues et les lieux publics	10	15	19	16	11	14
Il faut que la justice condamne plus sévèrement les délinquants	16	18	19	18	17	18

Source Crédac, fin 1992.

Exemple de lecture : 31% des personnes qui se sentent "tout à fait" en sécurité dans leur vie quotidienne citent en première réponse : "Il faut trouver d'autres moyens que la prison pour punir les petits délinquants", réponse mentionnée par 26% de l'ensemble des Français.

En revanche, le fait d'avoir été ou non victime récemment d'un acte de délinquance ne semble pas avoir d'influence particulière sur les opinions en matière d'amélioration de la sécurité.

Conclusion

L'analyse des opinions recueillies auprès de la population française sur l'image des forces de l'ordre et sur les problèmes de sécurité permettent d'aboutir à quelques grands constats :

- Il existe actuellement dans notre pays un sentiment dominant de sécurité. Un peu plus de 8 Français sur 10 se sentent *tout à fait* ou *assez en sécurité* dans leur vie quotidienne. Le sentiment d'insécurité, partagé par 15,8 % de la population, se rencontre plus fréquemment au sein de la population féminine, plus particulièrement lorsqu'elle est âgée. Les Français diplômés se sentent plus en sécurité que les non-diplômés et, plus généralement, le sentiment de sécurité est plus fort dans les catégories aisées de la population. Le sentiment d'insécurité est souvent associé, chez nos concitoyens, à une inquiétude plus générale face à des risques divers (agression dans la rue, maladie, chômage, etc.) et à un mécontentement vis-à-vis de la société, du cadre de vie ou encore de son propre état de santé.
- Les relations que les Français entretiennent avec les forces de sécurité sont plutôt bonnes : ils en acceptent bien la présence dans les lieux publics et dans les rues (88 %), ils sont majoritairement satisfaits (69,4 %) de l'accueil dans les commissariats et les gendarmeries. Sur la manière dont les forces de l'ordre s'occupent des problèmes qu'on leur soumet, les Français ont des avis plus partagés : la moitié de la population est d'accord avec l'idée qu'elles s'en occupent bien, l'autre moitié ne l'est pas. Les jeunes et les diplômés sont globalement plus critiques dans leurs jugements. Les « victimes » récentes de vols ou de violences se montrent également moins satisfaites de leurs relations avec les services de police et de gendarmerie.
- Les Français ont une image plutôt positive de l'efficacité des forces de l'ordre, excepté dans leur rôle de prévention de la délinquance. Aux yeux de l'opinion, la police est efficace pour aider la population (62,8 %), mais elle ne l'est pas pour prévenir la délinquance (63,7 % jugent les forces de l'ordre inefficaces sur ce point). Enfin, en matière de recherche et d'arrestation des auteurs de crimes et délits, les avis sont un peu plus partagés : 55,3 % des Français pensent que la police est efficace, 43,7 % estiment qu'elle ne l'est pas.

On notera cependant que les réponses apportées par les Français ne sont pas homogènes. Le jugement varie assez sensiblement selon chacune des trois missions retenues et les variations d'opinions restent fortes dans les différents groupes de population : globalement, les femmes sont un peu plus critiques que les hommes ; l'image d'une police efficace se renforce avec l'âge ; les diplômés jugent plus sévèrement l'efficacité des forces de police en matière de prévention de la délinquance. Les « victimes » récentes ont également une image un peu moins positive de l'efficacité des forces de l'ordre.

– Pour améliorer la sécurité, les Français attendent davantage de la justice, notamment dans la manière de réprimer la délinquance. Dans l'éventail des actions possibles, trois types de solutions se dégagent nettement : trouver des moyens autres que la prison pour punir les délinquants, accroître la sévérité de la justice et lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine.

Les choix opérés s'associent en fait à deux grands types de comportements : l'un regroupe les Français (53 %) qui préconisent plutôt un renforcement de la répression (lutte contre l'immigration clandestine, justice plus sévère, présence policière accrue); l'autre est constitué de personnes (36,5 %) qui souhaitent des traitements plus novateurs de la délinquance (autres moyens que la prison pour punir les délinquants) et une plus grande responsabilité des citoyens (plus de prudence).

– Pour la plupart des attitudes étudiées, l'âge et, à un moindre degré, le niveau de diplôme sont des facteurs relativement discriminants.

Ainsi ce sont les personnes les plus âgées qui se sentent le plus en insécurité (bien que leur taux de victimisation soit le plus faible), qui ont l'image la plus positive des forces de l'ordre et qui préconisent le plus un traitement répressif de la délinquance. En sens contraire, un diplôme élevé tend à accroître le sentiment de sécurité, suscite un regard plus critique sur la police et favorise une approche plus préventive de la délinquance.

– Enfin, si on observe une certaine stabilité des résultats entre 1990 et 1992 (notamment en ce qui concerne le sentiment de sécurité et l'image des forces de l'ordre en terme d'accueil et de présence dans les lieux publics), quelques évolutions méritent d'être signalées.

Le taux de victimisation a légèrement augmenté : + 1,2 % entre 1990 et 1992, ce qui rapporté à l'ensemble de la population représente tout de même plusieurs centaines de milliers de personnes.

L'image de l'efficacité des forces de l'ordre s'est quelque peu dégradée, surtout dans le domaine de la prévention de la délinquance : en 1992, seulement 35,4 % des Français sont satisfaits de leur action à cet égard contre 41,1 % en 1990.

Mais c'est essentiellement en ce qui concerne les moyens pour améliorer la sécurité que l'on note une évolution sensible de l'opinion.

La proportion des Français qui préconise des solutions préventives – qui était plutôt équivalente à celle de ceux qui préféraient des solutions répressives en 1990 – à nettement diminué en 1992 (- 7 %).

Par ailleurs, les Français sont moins nombreux à estimer que la sécurité est une affaire d'ordre individuel (moins s'exposer) et ils attendent désormais une plus grande intervention de la puissance publique.

Perception du risque et comportements sécuritaires de victimes de vols ou d'agressions :

Compte-rendu de la recherche
réalisée par Gabriel MOSER et Angelina PASCUAL

Le fait d'être victime d'un vol ou d'une agression modifie-t-il le comportement sécuritaire d'une personne ?

C'est à partir de cette interrogation centrale qu'une équipe du laboratoire de psychologie de l'environnement du CNRS a mené en 1992 une recherche de terrain pour le compte de l'IHESI⁽¹⁾.

Pour y répondre, les chercheurs, Gabriel MOSER et Angelina PASCUAL, ont fait l'hypothèse que trois facteurs étaient susceptibles d'influer sur le comportement des victimes :

- la nature de l'incident : agression sur la voie publique, vol simple, vol à la roulotte, vol de véhicule, cambriolage au domicile;
- le fait d'attribuer l'incident à des causes internes (« je n'ai pas fait attention », « je me suis mal protégé »), externes (« c'est la faute à la police qui n'est pas assez présente, ou efficace ») ou au hasard (« c'est la fatalité »);
- enfin, ce que les chercheurs appellent le support social éventuel après le stress dont l'accueil réservé au commissariat représente un élément important.

Méthodologie

L'enquête a été réalisée auprès d'un échantillon de 110 personnes à l'aide d'un guide d'entretien qui abordait les domaines suivants : le type d'incident, l'attribution de l'incident, les réactions face à l'événement, la perception de l'insécurité, les comportements sécuritaires, les raisons de déclaration au commissariat et les attentes vis-à-vis de la police. Ces personnes ont été interrogées au moment du dépôt de leur plainte au commissariat, puis trois mois après l'incident. Les mêmes questions étaient posées à l'exception de celles concernant l'attribution et les cir-

(1) La présente note est établie principalement à partir du compte-rendu de Catherine GORGEON ainsi que de celui de Jean-Philippe ROBERT (IHESI). Le rapport de recherche (113 pages) est consultable au service de documentation de l'IHESI.

constances de l'incident. L'enquête s'est déroulée au commissariat de police judiciaire du 13^e arrondissement de Paris en août-septembre 1992, puis en novembre-décembre 1992.

Les victimes se répartissent de la façon suivante :

- 19 victimes de cambriolages;
- 31 victimes de vols simples;
- 21 victimes de vols à la roulotte;
- 21 victimes de vols de voiture;
- 18 victimes d'agressions.

55 % des victimes étaient des hommes, 45 % étaient des femmes. Pour ce qui est de l'âge, 37 % des sujets avaient moins de 31 ans, 36 % avaient entre 31 et 50 ans et 25 % des sujets étaient âgés de 50 ans et plus. Enfin, en ce qui concerne le lieu d'habitation 75 % des victimes habitaient Paris, 25 % la banlieue proche ou lointaine (à titre de comparaison, dans l'enquête nationale de victimisation réalisée en 1990 par le CESDIP⁽²⁾ les victimes se répartissent de la façon suivante : 47 % d'hommes, 53 % de femmes; 42 % des victimes avaient 34 ans ou moins, 23 % avaient entre 35 et 50 ans et 35 % plus de 50 ans).

Une analyse de contenu a permis d'élaborer les catégories permettant l'analyse statistique des résultats. Les réponses ont fait l'objet de trois types de traitement : tris à plat et tris croisés afin d'évaluer le sentiment d'insécurité, l'importance des stratégies utilisées et les relations des victimes avec la police; une analyse factorielle a permis de mettre en évidence les relations entre ces trois groupes de variables.

Résultats

Les relations entre les caractéristiques socio-démographiques et les réponses des victimes

Les trois paramètres retenus étaient le lieu d'habitation, le sexe et l'âge des victimes. Les différences selon le profil socio-démographique des victimes sont faibles.

En ce qui concerne le lieu d'habitation, la seule variable qui différencie les Parisiens des habitants de banlieue est le nombre de précautions prises d'une manière générale (34 % des Parisiens prétendent en prendre beaucoup contre 7 % pour les banlieusards).

Peu d'éléments différencient les hommes des femmes si ce n'est un nombre de réactions émotionnelles plus élevé chez les femmes que chez les hommes. Ainsi, les femmes éprouvent un sentiment d'exaspération, une grande colère, un choc, du dégoût, le sentiment d'être vulnérable (82 % contre 53 % des hommes) ainsi qu'une crainte plus souvent généralisée.

(2) Renée ZAUBERMAN, Philippe ROBERT, Claudine PEREZ-DIAZ, René LÉVY, « Les victimes : comportements et attitudes. Enquête nationale de victimisation », *Déviance et Contrôle social*, vol. 1, n° 52, 1990, 282 pages.

De même, et cela corrobore d'autres recherches sur le sentiment d'insécurité, les femmes sont plus nombreuses à craindre d'être victimes d'autres incidents, d'où une forte attente de soutien moral de la part de la police (75 % contre 55 % chez les hommes) et un nombre de précautions prises avant l'incident plus élevé (39 % des femmes prennent beaucoup de précautions contre 18 % des hommes). Mais, elles ne sont pas plus nombreuses à exprimer un sentiment d'insécurité et leurs stratégies sécuritaires se différencient peu de celles des hommes. De même, les hommes et les femmes viennent pour les mêmes raisons au commissariat, ont les mêmes attentes en matière d'accueil, de remèdes et d'intervention et portent un jugement identique sur le travail des policiers. En ce qui concerne l'âge, les différences apparaissent essentiellement sur les rapports avec la police et les attentes envers celle-ci : plus les personnes sont âgées, plus elles sont nombreuses à attendre des remèdes de la police et à souhaiter être informées par celle-ci autant sur les précautions à prendre ou sur les démarches à faire que sur le suivi de l'affaire.

Le sentiment d'insécurité

Le sentiment d'insécurité est-il dépendant du fait d'être victime ?

72 % des victimes qui déclarent au moment de leur déposition se sentir en insécurité le sont encore trois mois plus tard, même si ce sentiment a tendance à s'atténuer avec le temps. De même, les craintes d'être victime d'un autre incident exprimées aussitôt après l'incident ont tendance à persister trois mois plus tard. Enfin, les personnes qui ressentaient un fort sentiment d'insécurité au moment du dépôt de plainte sont plus nombreuses à redouter d'être à nouveau victime du même incident dans les six mois à venir. Il y a donc une relative stabilité du sentiment d'insécurité et de la crainte d'être victime chez les personnes interrogées⁽³⁾.

Le fait d'attribuer l'incident à des causes externes ou internes a une incidence sur le sentiment d'insécurité : d'une part, c'est l'attribution à des causes externes qui est le plus fréquemment accompagnée d'un sentiment d'insécurité; d'autre part, la plus grande proportion de sujets à exprimer des craintes diffuses et générales se trouve parmi ceux qui attribuent l'incident à des causes externes⁽⁴⁾. Cette attribution varie selon le type d'incident : ainsi, c'est curieusement au vol à la roulotte qu'on attribue le plus facilement des causes externes du type « la police n'en fait pas assez » (68 % contre 19 % au hasard et 14 % à des causes internes, c'est à dire à sa propre responsabilité), puis viennent ensuite les agressions, les cambriolages et les vols de voitures. Cependant, en ce qui

(3) Sur le sentiment d'insécurité et les victimes, voir également l'enquête du Crédoc, « Les Français, la sécurité et l'image des forces de l'ordre en 1990 et 1992 » dans ce même numéro.

(4) Or, l'ensemble des victimes interrogées sont 50 % à attribuer l'incident à des causes externes, 30 % à l'attribuer à des causes internes et 20 % à évoquer le hasard.

concerne ces derniers, une forte proportion de victime les attribuent au hasard (voir tableau 1).

Tableau 1
Attribution des causes de l'incident selon le type d'incident

Attribution	Aggression	Cambrio-lage	Vol simple	Vol voiture	Vol roulotte	TOTAL
Hasard	7	21	18	38	19	20
Externe	56	53	26	48	68	50
Interne	28	26	54	14	24	30

Ce tableau se lit de la façon suivante : 17 % des victimes d'une agression attribuent celle-ci au hasard. Les pourcentages ont été arrondis.

Les résultats de recherches antérieures⁽⁵⁾ se confirment : « ce sont les personnes qui ne prenaient pas de précautions avant l'incident qui sont significativement plus nombreuses à ne pas craindre que celui-ci se reproduise dans les six mois à venir »; alors que celles qui prenaient un peu ou beaucoup de précautions se sentent davantage exposées.

Ce sont donc les personnes qui se protègent le moins et qui du même coup sont le plus exposées qui expriment un sentiment d'insécurité plus faible. De surcroît, ce sont les personnes qui se protégeaient le plus avant l'incident qui, lorsqu'on les interroge trois mois après l'incident, sont significativement plus nombreuses à se sentir encore en insécurité. Par contre, le sentiment d'insécurité est indépendant du nombre de fois où le sujet a été victime⁽⁶⁾.

La nature de l'événement a-t-elle des incidences sur le sentiment d'insécurité ?

Seule la crainte de la reproduction de l'incident permet d'établir une distinction entre les différents incidents.

On craint plus les vols à la roulotte et les agressions que les vols de voitures qui, à leur tour, sont plus redoutés que les vols simples et les cambriolages. Par ailleurs, les deux premiers incidents, perçus donc comme les plus fréquents, sont ceux à qui les victimes attribuent le plus fréquemment des causes externes et sont donc vécus globalement comme plus difficilement maîtrisables.

(5) H. LAGRANGE, S. ROCHE, *L'insécurité : histoire et régulation*, Observatoire Sociologique du Changement/FNSP, 1993, 174 pages.

(6) Il était demandé aux personnes interrogées si elles avaient été déjà victimes. Parmi les sujets jamais victimes auparavant, 28 % n'éprouvent pas de sentiment d'insécurité contre 72 % qui en éprouvent un; parmi les sujets déjà victimes une ou plusieurs fois, les taux sont identiques (respectivement 27 % et 73 %).

Les stratégies adaptatives

Les stratégies adaptatives ont été mesurées à partir du nombre de précautions prises avant l'incident, le type de précaution, les intentions de précautions, la perception de la protection idéale et les protections effectivement adoptées trois mois plus tard.

Les auteurs notent tout d'abord que ces stratégies (aussi bien les intentions de précaution, le type de précaution que les précautions effectivement adoptées trois mois plus tard) sont indépendantes du contrôle supposé de l'incident (c'est-à-dire du fait de lui attribuer des causes externes, internes ou de le mettre sur le compte du hasard). Par ailleurs, on s'aperçoit que 38 % des personnes interrogées ont pris moins de précautions que ce qu'elles avaient prévu, 37 % en ont prises autant et 25 % en ont prises davantage.

Stratégies idéales⁽⁷⁾

Lorsque l'on demande aux victimes d'indiquer les précautions qui leur semblent idéales, les réponses évoquent soit des protections individuelles plus ou moins utopistes, soit des mesures incombant à la collectivité.

Les individus n'indiquent pas les mêmes précautions selon le type d'incident. Ce sont les victimes d'agression qui sont les plus désarmées face à cet incident et elles n'imaginent pas de stratégies individuelles de protection; elles mettent plutôt en cause la police ou le mode de vie urbain et son anonymat. A l'opposé, les victimes de vols de voitures imaginent plutôt des précautions de type individuel (par exemple, avoir un parking, éviter de garer sa voiture dans des endroits déserts). Les victimes de cambriolage, quant à elles, sont les plus nombreuses à penser que rien ne peut les protéger efficacement.

Stratégies effectives

Deux stratégies comportementales semblent à l'œuvre chez les victimes : une première stratégie consiste à avoir l'intention de ne pas prendre de précautions supplémentaires et en réalité, trois mois plus tard, à en avoir pris plus que prévu; la seconde stratégie est spécifique aux personnes qui ne prenaient aucune précaution avant l'incident et se caractérise par le désir de prendre beaucoup de précautions, mais finalement, trois mois après, celles-ci sont beaucoup moins nombreuses que prévues initialement.

Selon les auteurs, la première stratégie témoigne d'une prise de contrôle adaptée à la situation tant au niveau des intentions que de leur réalisation; la seconde, au contraire, met en évidence un certain désarroi suite

(7) Les auteurs demandaient aux victimes ce qui serait le plus efficace compte-tenu de ce qui leur était arrivé et d'imaginer les précautions qui seraient idéales pour que cela ne se reproduise plus.

à la victimisation qui se traduit par l'adoption de précaution mal adaptées à la situation.

Les précautions prises varient toutefois en fonction du type d'incident. Au delà de ces deux stratégies, plusieurs comportements peuvent être dégagés selon le type d'incident dont la personne a été victime :

- les victimes d'agressions ne prenaient pas de précautions avant, ont l'intention d'en prendre beaucoup et finalement en prennent moins que prévu;
- les victimes de cambriolages prenaient beaucoup de précautions avant et ont l'intention d'en prendre beaucoup, ce qu'ils ont effectivement fait trois mois après;
- les victimes de vols simples ne prenaient pas beaucoup de précaution avant et n'ont pas l'intention d'en prendre beaucoup et lorsqu'elles en prennent, elles ne sont pas spécifiques à l'incident dont elles ont été victimes⁽⁸⁾;
- les victimes de vols à la roulotte ont relativement peu l'intention de prendre de précautions si ce n'est des précautions adaptées à l'incident dont elles ont été victimes;
- les victimes de vols de voiture ne prenaient pas de précautions, mais trois mois après, en prennent plus qu'elles en avaient l'intention.

Les raisons de la déclaration et les attentes vis-à-vis de la police

Sur l'ensemble des infractions, trois quarts des victimes viennent déposer plainte pour des raisons administratives (76 %), la moitié pour inciter la police à agir davantage (51 %), plus d'un tiers (37 %) par sens civique; elles sont 30 % à déposer plainte en espérant obtenir réparation et un quart à le faire sur le conseil d'un tiers⁽⁹⁾.

Encore une fois, ces taux varient selon la nature de l'incident. Pour tous les incidents, sauf l'agression, c'est la raison administrative qui domine. Sauf dans le cas du vol de voiture (67 %), et dans une moindre mesure du vol simple (33 %), les personnes interrogées n'attendent pas réparation du préjudice subit⁽¹⁰⁾.

Les attentes vis-à-vis de la police

Les attentes des victimes varient en fonction des raisons des déclarations.

(8) Les auteurs distinguent les stratégies adaptées au type d'incident dont on est victime et les stratégies de nature générale destinées à protéger également la victime d'éventuels autres incidents.

(9) Plusieurs réponses étaient possibles entre les différentes raisons proposées. Ce fort pourcentage de réponse pour la rubrique « raisons administratives » pose encore une fois problème : en effet, on peut se demander si ce taux serait aussi fort si la déclaration de l'infraction n'était pas rendue obligatoire (pour le recours à l'assurance pour les vols dans les voitures, par exemple).

(10) Seulement 17 % des victimes d'agressions invoquent cette raison; les victimes de cambriolage ne sont que 11 % à la mentionner et celles de vols roulotte 19 %.

La majorité des personnes interrogées attendent de la police des remèdes (81 %) et une information aussi bien sur les précautions à prendre que sur le suivi de l'affaire (76 %); c'est ensuite un soutien moral de la part des inspecteurs qui est espéré (65 %). Quel que soit le type d'incident, l'attente la plus importante concerne la prévention.

L'attente d'un soutien moral est plus élevée chez les personnes ayant déclaré se sentir en insécurité. D'une manière générale, moins les victimes ont de contrôle sur leur environnement⁽¹¹⁾, plus elles attendent de la police qu'elle joue un rôle important et plus l'action de la police sera essentielle. Par ailleurs, plus on perçoit l'incident comme fréquent et banal, plus on attend une intervention accrue de la police.

Il apparaît également que les personnes se sentant le plus en insécurité au moment de l'incident ont un niveau de demande d'information plus élevé.

Ainsi, comme l'écrivent les auteurs, ces résultats « montrent l'importance du rôle que peut jouer la police lorsque l'événement vécu a engendré un sentiment d'insécurité. En effet, en informant, en rassurant, en prenant le temps d'écouter, même si cela parfois est difficile, les inspecteurs peuvent aider les victimes à retrouver le contrôle d'elles-mêmes et de leur environnement. »

Un accueil de qualité est réclamé par à peine plus du tiers des victimes (37 %)⁽¹²⁾. Ces chiffres concernant l'accueil paraissent faibles et cela est sans doute à mettre sur le fait que l'enquête a été effectuée dans un seul commissariat qui a réalisé des efforts notables pour accueillir les victimes dans les meilleures conditions possibles. C'est lorsqu'on vient pour demander réparation, que l'on est conscient de la fréquence de l'incident et que l'on craint d'être à nouveau victime que l'on est le plus sensible à l'accueil.

Satisfaction vis-à-vis de la police

Les victimes de vols de voiture se disent en majorité (52 %) satisfaites du travail réalisé par la police; les victimes de vols à la roulotte ne s'estiment ni satisfaites ni décues; les victimes de cambriolages, comme les victimes d'agression, sont partagées entre la satisfaction et l'insatisfaction (voir tableau 2). On note pour chaque catégorie un pourcentage important de personnes déclarant ne pas savoir ou ne pas avoir d'opinion.

(11) C'est à dire les personnes qui attribuent à l'incident dont elles ont été victimes des causes externes du type « la police n'est pas assez présente », « la police n'est pas efficace ».

(12) Voir à ce sujet l'enquête du Crédoc (op. cit.) publiée dans ce même numéro.

Tableau 2
Satisfaction des victimes selon le type d'incident

	Agression	Cambriolage	Vol simple	Vol voiture	Vol roulotte
Satisfaits	44	44	42	52	24
Non satisfaits	33	37	32	10	29

Ce tableau se lit de la manière suivante : 44 % des personnes victimes d'une agression se déclarent satisfaites du travail réalisé par la police.

Enfin, le fait d'avoir été victime d'un vol ou d'une agression n'a, dans 80 % des cas, aucune incidence sur l'image que l'on a de la police. Mais, lorsque cette image change, c'est généralement dans un sens négatif.

Conclusion

Par rapport à d'autres recherches, notamment aux enquêtes de victimisation comme celles du CESDIP, ce travail présente plusieurs aspects originaux.

Il propose d'abord une analyse des réactions des victimes selon qu'elles attribuent la cause de l'incident à des facteurs internes, des facteurs externes ou au hasard. Cette analyse permet de mettre en évidence deux grands profils :

- un profil sécuritaire qui est celui des personnes attribuant l'incident à des facteurs internes (et s'estimant donc largement responsable de celui-ci), éprouvant un sentiment d'insécurité faible voire inexistant et considérant les vols ou les agressions comme des événements relativement exceptionnels;
- les personnes présentant un profil insécuritaire éprouvent au contraire un fort sentiment d'insécurité, considèrent les vols ou agressions comme des événements banals, attribuent ceux-ci à des facteurs externes (le désordre social, l'inefficacité de la police, etc.) et maîtrisent mal la situation de stress.

Ce travail est en second lieu particulièrement intéressant en ce qu'il étudie les modifications – envisagées et réelles – du comportement sécuritaire à la suite d'un vol ou d'une agression. Aucune tendance nette se dégage à cet égard. L'occurrence d'un incident ne conduit nécessairement ni à l'intention de prendre des précautions ni à la prise effective de précautions. C'est plutôt l'attitude générale vis-à-vis de la sécurité qui semble conditionner les comportements.

Enfin, ce travail souligne que les attentes vis-à vis de la police sont d'autant plus fortes que les victimes présentent un profil insécuritaire. A partir de ce constat, Gabriel MOSER et Angelina PASCUAL suggèrent un

traitement des plaintes analogue à celui effectué par la police anglaise. Toutes les personnes ne perçoivent pas et ne vivent pas un vol ou une agression de la même manière; l'accueil, le conseil et l'accompagnement des victimes devraient donc être modulé.

L'insécurité des quartiers sensibles : une échelle d'évaluation

Lucienne Bui-Trong

Ancienne élève de l'École normale supérieure
de Fontenay-aux-Roses (philosophie)

Commissaire de police

Chef de la section « Villes et banlieues »

au Service central des renseignements généraux

La montée en puissance de la violence urbaine nécessite la mobilisation de tous, notamment de la police dont tous les services sont concernés. Les Renseignements généraux, mettant à profit leur maillage territorial et la multiplicité de leurs contacts sur le terrain, ont entrepris de décrire et de suivre la situation, quartier par quartier. Des idées-force se sont imposées, notamment le constat que les émeutes ne se produisaient pas *ex-nihilo*, mais plongaient leurs racines dans une petite délinquance juvénile collective, ouverte et provocatrice, qui passe par différentes formes se succédant toujours dans le même ordre. Ces phases sont de véritables indicateurs de violences, qu'il convient de bien distinguer pour établir une échelle d'évaluation. Appliquée aux quartiers, cette échelle permet de dresser un tableau objectif de l'insécurité dans les quartiers, d'apprécier les potentialités d'explosion et d'orienter les efforts et les initiatives sur le terrain.

Violence urbaine et sentiment d'insécurité

Spécificité de la violence urbaine

La petite et moyenne délinquance s'exerce plutôt en solo. Répétitive et discrète, à but lucratif, souvent engendrée par les nécessités des achats de drogue des toxicomanes (vols « roulotte », cambriolages, vols dans les caves, vols dans les pharmacies), elle se manifeste surtout dans les villes et les quartiers où s'étalement les biens. Exclusion faite du « chiffre noir », ce phénomène se reflète dans les états officiels de la délinquance, établis à partir des dépôts de plaintes et des procédures judiciaires.

Une autre variété de petite délinquance impose également sa présence, depuis quelques années : collective, ouverte et provocatrice, elle est à la fois destructrice (incendies d'écoles et d'infra-structures socio-éducatives, rodéos, tapage), émotionnelle (attroupements hostiles, émeutes) et

spectaculaire, parfois purement ludique, très souvent crapuleuse (razzias, vols avec violences, racket, dépouille, vols à l'étalage), toujours juvénile. Ses caractères effrontés s'expliquent par la jeunesse d'auteurs vivant trop entre pairs et se livrant à des surenchères de « jeux » dangereux (pour eux-mêmes et pour autrui).

Cette violence (dite « urbaine ») prend deux formes totalement distinctes, en fonction des lieux dans lesquelles elle se déroule. Certains délits sont commis en centre-ville, dans les centres commerciaux, dans les transports en commun, par des bandes mobiles, de type « zulu », composées essentiellement de jeunes en provenance de banlieues parfois lointaines. Typiquement francillien, ce phénomène a fait son apparition à Lyon également, et se rattache à la culture américaine (tenues vestimentaires, rap, tag, smurf, idéologie anti-blancs). Par ailleurs, des phénomènes de type anarchisant, émotionnels, se déroulent au sein de certains quartiers sensibles, de la part de jeunes appartenant en majorité à la « seconde génération », agissant sous forme de groupes, instables, occasionnels (qui ne répondent pas à tous les critères de la notion de bande *stricto sensu*) et développant une sous-culture de quartier hostile aux représentants des institutions.

Cette seconde forme de violences est devenue préoccupante pour les pouvoirs publics pendant plusieurs mois, d'octobre 1990 à juin 1991, au cours desquels se sont multipliées les émeutes. Par la suite, les flambées dans les banlieues sont restées plus mesurées, cependant qu'a continué à se développer le phénomène de la petite violence au quotidien.

Un phénomène échappant aux statistiques

Les formes de cette petite délinquance sont loin de pouvoir toutes se ranger sous des rubriques pénales et d'être l'objet de dépôts de plaintes : les crachats, les jets de pierres n'occasionnant pas de blessures, les dégradations de parties communes des immeubles, les destructions de véhicules administratifs, échappent aux statistiques de police judiciaire, lesquelles ne comptabilisent pas non plus les actions collectives en tant que telles.

En outre, faute de poursuite, par les parquets, de délits considérés comme mineurs compte-tenu de la faiblesse du préjudice pécuniaire, de nombreux incidents, simplement enregistrés en « main courante », ne sont jamais répertoriés.

Par ailleurs, ces violences collectives s'exercent souvent contre des victimes faibles et jeunes (cas du racket et de la « dépouille »), qui connaissent leurs persécuteurs et subissent des manœuvres d'intimidation les dissuadant de chercher une aide chez les adultes, même chez leurs propres parents. Et, bien souvent, elles se déroulent dans des lieux fermés (écoles, centres sociaux, foyers), au sein desquels les responsables ten-

tent d'assurer l'ordre sans avoir recours à des renforts extérieurs, de sorte que rien ne filtre tant que la violence n'a pas atteint certains seuils.

Toutes ces particularités expliquent que les quartiers touchés par la violence urbaine présentent de faibles taux de faits délictueux. A l'inverse, d'ailleurs, le pourcentage des délinquants par rapport au nombre d'habitants y est plus élevé que dans le reste de la circonscription, les « grands frères » allant en ville commettre des méfaits discrets et lucratifs, les « petits frères » se livrant, sur place, à des violences ouvertes et souvent « gratuites ».

Petites causes et grands effets : l'impact psychologique

Les conséquences pécuniaires de la « violence urbaine » restent souvent minimes, même si l'on fait la somme des voitures brûlées et des vitrines cassées, si on les compare aux effets des manifestations des routiers ou des paysans (entre autres), ou encore, de la délinquance en col blanc.

Mais, compte-tenu de son caractère provocateur, la « violence urbaine » exerce des effets psychologiques sur un grand nombre de personnes à la fois : un rodéo nocturne réveille et indigne des dizaines de témoins, qui se sentent atteints d'abord dans leur qualité de vie. Lorsqu'elle fait ses premières apparitions, sous des formes encore bénignes au regard du *Code pénal* (vandalisme, tapage, incivilités), elle peut être perçue comme une véritable nuisance, et il est très significatif, à cet égard, que ce sont les associations de défense de l'environnement, ou de défense des quartiers, qui se mobilisent alors, au sein des cités qui ont à connaître de la petite violence au quotidien.

Le simple phénomène de bande peut être générateur de malaise pour le passant : la bande, même informelle, est perçue du dehors comme un tout qui transcende chacun des individus qui la composent, comme une entité aux réactions imprévisibles, à l'égard de laquelle les conventions ordinaires réglant les rencontres pacifiques (politesse) sont inopérantes. Face à la bande, l'individu isolé sent que tout signe de sa part peut donner lieu à une réaction de groupe, distincte de ce qu'aurait été celle de l'un ou l'autre des membres pris individuellement. Même si ces craintes résultent de projections qui ne sont pas toujours justifiées, elles sont réelles et, craignant le pire, le passant croise le groupe sans le regarder, adoptant ainsi le comportement naturel du « dominé », par crainte d'être perçu comme un insolent provocateur. Ou bien, à l'inverse, décidé à ne pas céder au nombre, à la menace virtuelle et aux nuisances imposées, il réagit de façon irrationnelle et excessive (« auto-défense »).

Dans les quartiers touchés par les formes les plus graves de la violence urbaine (attaques de policiers et de pompiers, pare-chocages, émeutes), un sentiment d'insécurité gagne une fraction de la population, chez laquelle elle engendre, soit des attitudes de repli, soit des propos désa-

busés à l'endroit des pouvoirs publics, soit des réactions nerveuses et violentes (paroles à connotations racistes, projets et menaces d'auto-défense individuelle). Elle peut aussi déclencher, chez certains habitants, la volonté de se concerter pour « faire quelque chose ensemble », afin de rétablir la qualité de vie et c'est ainsi que les réunions d'habitants de quartiers se multiplient, aboutissant, en un premier temps, à des pétitions pour une plus grande efficacité des pouvoirs publics, puis à des actions collectives (ébauches de « milices », le plus souvent velléitaires ou éphémères, actions de prévention en profondeur).

Une échelle d'évaluation

L'analyse du phénomène par les Renseignements généraux

Compte-tenu de l'impact de la violence urbaine sur l'opinion publique, les Renseignements généraux, dans le cadre de leur mission d'aide à la décision, ont entrepris d'analyser ce phénomène. Ils se sont mobilisés, en complément des recherches purement opérationnelles déjà menées par leur service parisien sur la mouvance « zulu », afin de mettre en place un observatoire de la violence, d'analyser les données, de devenir un instrument de recherche et de prévision, et de fournir aux autres services de police des outils conceptuels qui leur soient utiles.

Il était important, en premier lieu, de disposer d'une grille de lecture et d'une échelle d'évaluation, qui permette de mettre de l'ordre dans la multitude des messages qui parviennent aux services centraux. A cet égard, la « Synthèse quotidienne » élaborée par le Service central de la police urbaine, qui regroupe les incidents en fonction des cibles de la violence (commerces, transports en commun, police, écoles, voitures incendiées) et en fait une énumération circonstanciée, reste de nature chronologique et événementielle. Elle appelait des travaux et des analyses complémentaires, destinés à donner une vue d'ensemble et à dessiner une prospective du phénomène, ainsi qu'à rechercher s'il s'agit ou non de quelque chose de spontané, en usant des atouts que représente un réseau de policiers des Renseignements généraux bien implantés sur leur secteur, entretenant des relations avec tous les acteurs concernés (responsables associatifs, travailleurs sociaux, élus, policiers d'autres services, administrations diverses, communautés étrangères, jeunes).

Il ne s'agissait pas de réaliser des études statistiques (à partir de données qui, du reste, étaient fragmentaires), mais de déterminer, quartier par quartier, la nature exacte des violences qui s'y déroulent (et des réactions qu'elles suscitent dans la population), afin de pouvoir, en un second temps, présenter une vue d'ensemble précise et nuancée. Devant un phénomène de micro-territoires, théâtres de comportements archaï-

ques (vengeances collectives, luttes pour l'hégémonie), il s'agissait de faire des recherches de nature territoriale.

Analyse des émeutes

Le point de départ de ces travaux a été l'analyse des épisodes les plus graves de ces quatre dernières années, au cours desquelles une quarantaine de quartiers sensibles ont connu des incidents complexes, de durée notable et visant plusieurs objectifs (magasins, voitures, locaux publics) ou plusieurs victimes. On peut désigner ces incidents sous le terme générique d'« émeutes ».

L'« émeute » est une réaction collective et émotionnelle à un accident ou à une mésaventure survenant à un jeune de la seconde génération, au sein de son quartier. Si cet événement est vécu comme un drame (accident mortel de la circulation, règlement de compte entre dealers, suicide d'un toxicomane en prison), comme une frustration (refus d'accès à une fête privée), ou comme une injustice (décès accidentel au cours d'une interpellation), « les jeunes » veulent rendre eux-mêmes, sur-le-champ, leur propre justice. Ils s'en prennent alors aux policiers, soit, en cas d'interpellation malheureuse, parce qu'ils les jugent responsables du drame, soit, dans les autres cas, parce que les policiers les empêchent d'exercer une vengeance immédiate sur les présumés auteurs.

Si ces incidents de type paroxystique prennent parfois la forme d'affrontements entre jeunes et forces de l'ordre, la police n'est présente lors de l'incident-prétexte que dans un tiers des cas (sur 45 affrontements entre jeunes et policiers survenus entre juillet 1989 et fin avril 1993, 15 seulement avaient eu pour origine un accident survenu à un jeune au cours d'une interpellation, parmi lesquels 4 étaient sans gravité et 11 étaient mortels; les 30 autres avaient pour origine un différend entre bandes, entre dealers, entre particuliers et jeunes pour cause de vol ou de bruit, entre jeunes et vigiles, ou encore mettaient en cause une décision de justice).

Dans ces moments intenses, la tentation est grande, pour les pouvoirs publics, de traiter ces phénomènes comme des manifestations, des gestes collectifs de « révolte » contre une société pratiquant l'exclusion, d'autant plus que tous les casseurs et tous les pilleurs ne sont pas des délinquants d'habitude. Mais on prend alors le risque, désastreux du point de vue pédagogique, que cette réaction soit perçue comme un encouragement à la déviance, à la fois par les auteurs et par les victimes, alors que l'émeute scandalise l'opinion, du fait qu'elle prend ses racines dans une violence au quotidien de nature purement délictueuse.

Petite violence au quotidien

L'expérience, en effet, montre que les émeutes ne se produisent pratiquement jamais *ex-nihilo*, sans qu'au moins quelques prémisses de la

dégradation du climat social soient apparus au sein du quartier, entretenus par une micro-culture territoriale présente parmi un certain nombre de jeunes. Tous les incidents « graves » ont été précédés de l'installation d'une petite violence « au quotidien », d'actes choquants devenus répétitifs et qui, petit à petit, ont pris des formes plus graves, à mesure que les auteurs prenaient leurs marques par rapport aux adultes et aux institutions, et découvraient qu'ils jouissaient d'une certaine forme d'invulnérabilité, du fait de leur minorité pénale et de la liberté prévalant dans une société démocratique et très individualiste (caractères qui se trouvent fortement accentués en région parisienne, du fait de la mobilité plus grande de sa population).

La violence urbaine passe donc par différentes formes successives, toujours les mêmes, et les épisodes paroxystiques survenant dans un quartier présentent des modalités, une intensité et une durée qui sont en relations étroites avec la nature de la violence qui y a cours au quotidien.

Il était donc important de déceler ces différentes formes, puis de leur attribuer des coefficients de gravité. Ayant décelé six étapes dans l'aggravation du phénomène, on a ainsi déterminé six stades, numérotés de 1 à 6, avec, de surcroît, deux degrés supplémentaires, 7 et 8, destinés à « mesurer » non plus le tout-venant habituel, mais les épisodes d'« émeutes » eux-mêmes.

Ceci fait, il était possible d'attribuer une « note » à chaque quartier, en fonction des formes de violence y ayant cours habituellement ou occasionnellement, ce qui permettait ensuite d'établir une cartographie des quartiers « sensibles » (au sens policier du terme) et d'évaluer la réalité et l'importance des risques de dérives et d'explosions.

1^{er} degré : vandalisme et délinquance en bande

La première phase de la violence urbaine consiste en vols à l'étalement et en dégradations de biens (vandalisme classique, purement gratuit, sans connotations anti-institutionnelles), par petits groupes occasionnels fondés sur des affinités de voisinage, d'âge, d'expériences communes (échec scolaire, difficultés familiales). Les commerces constituent la cible privilégiée de ce niveau de violence et sont l'objet de véritables razzias et de phénomènes d'intimidation sur les caissières.

Par ailleurs, l'environnement du quartier (parties communes des immeubles, les voitures en stationnement) est la proie du vandalisme. A ce stade également, des voitures sont volées en centre ville, utilisées pour des rodéos dans le quartier, puis brûlées.

On peut également ranger dans cette catégorie la délinquance crapuleuse, commise en bande, à l'encontre de particuliers, laquelle, aussi odieuse qu'elle soit (surtout lorsqu'il s'agit de racket d'écoliers ou de dépouille), a pour particularité d'être dénuée de toute connotation de rébellion envers l'autorité. A ce stade se situent aussi les rixes et les

affrontements de bandes ethniques, les bagarres et les règlements de comptes entre dealers de drogue.

2^e degré : attaques furtives, verbales ou gestuelles contre l'autorité

Un pas est franchi lorsqu'apparaissent les premières formes de harcèlement à l'encontre de ceux qui symbolisent l'autorité ou la réussite. Les commerçants et les vigiles se trouvent alors victimes de représailles et de provocations collectives. Les comportements, cependant, à ce stade, demeurent verbaux et gestuels.

Egalement, les adultes du voisinage, les chauffeurs d'autobus, les facteurs, les pompiers, les enseignants et les policiers deviennent les cibles d'injures verbales et gestuelles, de crachats. Les professeurs de collèges sont l'objet de vengeances et d'intimidations (essentiellement sous la forme d'un vandalisme encore furtif, à l'encontre surtout de leurs voitures personnelles), ainsi que les différentes catégories de personnel et les élèves plus faibles ou estimés plus riches (« bourgeois ») : l'école située à proximité du quartier sensible devient un lieu de fixation pour ses anciens élèves exclus (vandalisme nocturne contre les locaux, jets de cocktails molotov, incendies), ou pour ceux d'aujourd'hui qui ne supportent pas la discipline scolaire.

Par ailleurs, les attaques furtives contre des locaux de police (nationale ou municipale) ou de gendarmerie, qui ne manifestent pas encore une volonté de s'en prendre aux personnes mais seulement aux biens, peuvent être rangées dans cette catégorie : en dépit de leur caractère de gravité, en certains cas (coups de feu, incendies, vols d'armes, jets de cocktails molotov, préjudices matériels importants), on peut y voir une forme de vandalisme qui, pour être anti-institutionnel, n'en reste pas moins discret. Elles sont de même nature que les destructions nocturnes de biens scolaires, motivées par la vengeance contre un système dans lequel on ne sait pas se faire une place.

D'autres institutions sont également visées : locaux associatifs, mairies annexes.

3^e degré : agressions physiques contre les représentants de l'autorité

Les comportements d'hostilité envers les représentants de l'autorité s'aggravent lorsqu'apparaissent les agressions physiques contre les porteurs d'uniforme (conducteurs de bus, contrôleurs, vigiles, pompiers, militaires), ainsi que contre les surveillants, professeurs, chefs d'établissements scolaires (intrusions pendant les cours et violences d'anciens élèves ou d'alliés d'élèves ayant des comptes à régler avec leurs professeurs, coups portés au directeur pour des mauvaises notes ou des mesures de discipline).

4^e degré : attroupements et caillassages à l'encontre de la police

Au quatrième niveau apparaît le phénomène de l'attroupement hostile à la police, lequel, compte-tenu de sa forte charge symbolique, constitue en fait un passage fort, une sorte de palier, le critère le plus significatif de la violence urbaine.

Ce type d'attroupement se forme sur la base d'affinités d'âge, de voisinage et d'appartenance à une communauté (essentiellement maghrébine ou africaine), à l'occasion d'une intervention de la police au sein du quartier (pour une interpellation, un différend familial, un accident de la circulation). Dans tous les cas, on observe, comme point de départ de l'attroupement, une mésaventure donnant lieu à une rumeur d'« injustice » (étant entendu que toute interpellation, par définition, est conçue comme une injustice), laquelle suscite des appels à la solidarité. Cette rumeur est toujours irrationnelle, partielle et déformante : nul ne pose de question sur le motif du différend. Le parti pris est immédiat, total, collectif. La solidarité prend le pas sur toute autre considération : sans poser la moindre question, sans se soucier d'enquête et de vérité, sans même tenir compte ni de la logique, ni de la loi, le groupe tout entier se retourne contre ceux que la rumeur publique désigne comme ennemi commun.

A ce même stade peuvent être placés plusieurs autres comportements de gravité analogue, dans lesquels subsiste encore un certain sentiment de crainte envers les forces de l'ordre, puisqu'une distance physique se trouve encore respectée : menaces téléphoniques à la famille du policier, lapidation des voitures de patrouille, manifestations devant les commissariats⁽¹⁾.

Enfin, on peut estimer que les rixes occasionnées par les « chasses aux dealers » relèvent de ce niveau de violence, puisque ces comportements sont toujours accompagnés de discours « anti-keufs » et presupposent une volonté de se substituer au pouvoir légitime.

5^e degré : agressions physiques contre les policiers

Ensuite, progressivement l'agressivité augmente. Les attroupements deviennent plus vindicatifs et parviennent à entraver les interventions policières : des dizaines d'individus arrachent les mis en cause des mains des policiers, envahissent le commissariat. Ces invasions, à main nue, manifestent un enhardissement dans la démarche d'accusation des services de police et une volonté plus affirmée de faire pression sous l'effet du nombre.

Contraintes de préparer leurs interventions au sein des quartiers où ces comportements sont devenus ordinaires, les forces de l'ordre perdent de

(1) En dépit de leur caractère apparemment démocratique, elles peuvent être classées dans ce quatrième degré, puisqu'elles interviennent toujours, même lorsqu'elles se trouvent « légitimées » par la présence d'élus ceints de leur écharpe, dans le contexte d'une rébellion collective au moment de l'interpellation.

leur rapidité et de leur mobilité, de sorte que le premier résultat de la violence urbaine au quotidien est de favoriser la constitution de zones de repli pour les malfaiteurs et de « deal » à ciel ouvert (objets recelés, drogue). Nombreux alors sont ceux qui se laissent tenter par un business très lucratif dont ils ne perçoivent pas du tout l'aspect délictueux. Un nouvel ordre social se met en place, fondé sur l'étalage d'une richesse facilement acquise, et dans lequel les dealers les plus en vue peuvent se permettre de devenir de gentils « parrains ». Le phénomène de toxicomanie chez les jeunes du quartier s'amplifie alors très rapidement, puisque l'offre et la tentation sont à tous les coins de rue, et jusque dans les écoles. Toutefois, la majorité de la clientèle vient de l'extérieur pour faire ses provisions et consommer sur place, au su et au vu de tous.

6^e degré : aggravation des agressions physiques et « jeux » meurtriers

Puis les rébellions collectives s'accompagnent de violences physiques à l'encontre des forces de l'ordre : des policiers sont blessés délibérément ; le commissariat est attaqué, alors que le personnel y est présent, par jets de pierres et de cocktails molotov. Ces attaques frontales, à main armée, relèvent du sixième degré, dans la mesure où elles prennent des allures de guérilla urbaine.

« Les jeunes » vont encore plus loin lorsqu'ils commencent à attirer les policiers dans des guet-apens, par des manœuvres concertées (faux appels, incendies volontaires, rodéos), pour se livrer à des « pare-chocs » volontaires. Il s'agit de « jeux » (sic), selon la terminologie expressive employée par les policiers de terrain de la banlieue lyonnaise, confrontés à ce type de comportement depuis plusieurs années.

Les épisodes de crise

Les violences au quotidien sont répétitives : elles se produisent, par exemple, trois ou quatre fois par mois dans un quartier, parfois plus. Elles diffèrent en cela des émeutes, qui sont des épisodes de crise dans l'histoire d'un quartier.

Ces réactions émotionnelles ne se déclenchent que si l'événement s'est produit au cœur du quartier, et s'il concerne un des membres du petit « noyau » de jeunes asociaux connus comme perturbateurs. Un accident se produisant hors du lieu de résidence, par exemple à l'occasion d'un rodéo à la voiture volée, ne provoque aucune réaction sur les lieux du drame.

D'autre part, il ne s'agit toujours que de réactions « à chaud » : le jour où intervient le jugement sur l'accident qui a servi de prétexte à une émeute, il ne se produit, à l'inverse, aucune réaction parmi les membres du « petit noyau » habituel de ceux qui sèment le trouble dans le quartier ; seuls se mobilisent alors les dirigeants d'associations plus ou moins politisées, celles qui s'étaient posées comme interlocutrices des pouvoirs publics lors du drame.

Dans un quartier cantonné au degré un ou zéro de la violence, l'incident déclencheur d'émeute entraînera une réaction émotionnelle mesurée qui prendra, de manière brève, des formes caractéristiques des degrés trois, ou quatre, ou cinq de la violence au quotidien. Dans les quartiers plus atteints par la violence au quotidien, les émeutes seront plus graves et plus durables. On peut distinguer deux degrés de gravité dans ces types d'incidents, qualifiés de 7 et de 8 pour rester dans la logique de l'échelle de la violence.

7^e degré : la mini-émeute

Le degré 7 consiste en une escalade rapide et spectaculaire de la violence (saccage systématique de vitrines et de voitures, incendies, jets de cocktails molotov en grand nombre), mais brève et sans lendemain. L'arrivée des renforts policiers suffira à y mettre fin.

8^e degré : l'émeute

L'émeute proprement dite prend des formes plus graves lorsque s'opère un ralliement de nombreuses autres personnes, habituellement non impliquées dans la délinquance, qui peuvent se livrer au pillage de magasins. Ce degré implique souvent durée et répétition et imprime des marques profondes dans le quartier : deux ou trois nuits consécutives, les mêmes incidents se renouvellent, présentant dès lors un caractère concerté et organisé, ressemblant à la guérilla urbaine.

Ce cas de figure ne se présente que dans les quartiers où règne déjà, de façon endémique, la petite violence au quotidien de degré quatre ou cinq.

Application de l'échelle : état des lieux

L'application de l'échelle de la violence aux quartiers sensibles permet de déterminer, aujourd'hui, la situation géographique des zones à risques et d'évaluer l'importance (en qualité et en quantité) du phénomène.

Une trentaine de quartiers, dont la moitié se trouvent situés en région parisienne, peuvent être catalogués comme « hyper sensibles », ou particulièrement à risques, c'est-à-dire susceptibles de connaître des incidents sérieux, parce qu'ils sont le siège d'une violence au quotidien de niveau égal au moins à quatre, et/ou parce qu'ils ont déjà eu des épisodes de violence paroxystique. La plupart de ces quartiers sont devenus des hypermarchés de la drogue (haschisch, mais aussi héroïne), dans lesquels viennent s'approvisionner des toxicomanes des environs (notamment des centre-ville), et desquels se font chasser les vendeurs « à la sauvette » qui prétendent venir y « casser les prix ».

Par ailleurs, environ 70 autres sont déjà déstabilisés par une violence au quotidien de degré 4. La région parisienne arrive encore en tête pour ce type de violences.

210 autres quartiers connaissent les phénomènes de degrés 1 et/ou 2. La région parisienne en totalise plus de 80.

Cependant, tous les quartiers en difficulté socio-économique ne présentent pas de phénomènes de violence urbaine. Dans un grand nombre de régions de la « France profonde », plus rurales et traditionnelles que les régions économiquement en pointe, plus pauvres donc mais aussi beaucoup moins touchées par les mouvements de population, et où les personnes âgées sont plus nombreuses, un réel contrôle social sur les individus subsiste encore (crainte du *qu'en dira-t-on*, fierté de l'intégrité morale), et on n'observe pas les phénomènes de la violence au quotidien à l'encontre des représentants des institutions.

Pourtant, la précarité engendre aussi, dans les quartiers sensibles de ces zones, des formes de dysfonctionnements psycho-sociaux, tels que l'alcoolisme, le suicide, les violences familiales, les rixes après-boire, les conduites dangereuses (au volant notamment). Mais tout se passe, dans ces cités dénuées de secousses apparentes, comme si l'agressivité engendrée par les difficultés était détournée contre soi-même, au lieu de se trouver, comme c'est le cas ailleurs, dirigée contre l'environnement (vandalisme, incendies), le voisinage (bruit, provocations, injures), les biens d'autrui (razzias), l'autorité (écoles, police, pompiers), la société tout entière (émeutes), dans une attitude de « haine » et de révolte contre une « exclusion » ressentie comme « raciste ». Dans les quartiers du fin fond de la province, l'exclusion se vit sur le mode de l'auto-dépréciation et du fatalisme.

Dans ces conditions, le premier intérêt pratique de la cartographie des quartiers sensibles est qu'elle permet de mieux cibler (qualitativement) les efforts de la politique de la ville : tel quartier de Seine-Saint-Denis nécessite un renforcement des ressources policières et une approche nouvelle de jeunes se repliant dans un sentiment d'« exclusion raciste »; tel quartier du Pas-de-Calais appelle des interventions sociales et médico-psychiatriques. Ce qui peut éviter les saupoudrages indifférenciés et inefficaces des fonds publics.

Fait de société : perspectives et maîtrise

Par ailleurs, l'échelle et l'approche cartographique qui en découle permettent de rechercher les corrélations existant entre telle ou telle forme de déviance, et les caractéristiques socio-économiques et démographiques des quartiers, ce qui ouvre des voies à une connaissance plus précise des causes, alors que la violence urbaine suscite des interprétations et des réactions passionnées et contradictoires, allant de la condamnation radicale des auteurs à l'auto-accusation et la culpabilisation.

Les uns, prennent garde à ne parler que des jeunes et du problème de la ville ou de la banlieue, dans le souci d'éviter de stigmatiser des commu-

nautés par l'usage de termes plus précis, et dans la crainte de tomber dans les stéréotypes. Cependant, dans le même temps, ils présentent la violence urbaine comme une riposte au « racisme » de la société française et ils mettent en avant l'exclusion dont souffrent ces jeunes, qui n'est pas tout-à-fait de même nature que celle dont sont victimes les jeunes chômeurs français de souche. La violence urbaine devient alors un mouvement de nature anti-raciste et politique, et ses auteurs doivent être traités comme des manifestants avec qui il convient de négocier.

D'autres, interprètent les violences comme des sursauts de révolte d'une jeunesse prolétarienne dénuée d'avenir, un avatar de la « question sociale », voyant dans ces actes des conséquences nécessaires du chômage et de la pauvreté, de même nature que les émeutes de la faim qui ont pu avoir cours au XIX^e siècle. Ceux-là insistent sur les similitudes que présentent ces phénomènes des quartiers sensibles avec celui des Blousons noirs des années cinquante, ou encore, avec celui des skin-heads, observé chez certains jeunes « prolétaires de souche ».

D'autres, soulignent que ces déviances sont le lot de quartiers à forte concentration de population jeune, situés en zones fortement urbanisées, où les populations mobiles et déracinées sont nombreuses. Ces déviances épargnent des zones beaucoup plus touchées par la crise économique, mais dans lesquelles le tissu social reste plus solide et soutient encore les individus en désespérance. Ils estiment alors que la réponse à ce phénomène de pure délinquance doit être pédagogique et doit s'appuyer sur le refus du laxisme en matière de répression, ainsi que sur l'éducation, notamment par le biais de mesures visant à mettre les parents devant leurs responsabilités.

Une approche basée sur l'observation, la description et l'évaluation des faits permet de dépasser ces divergences d'interprétation. Il apparaît que chaque interprétation contient sa part de vérité et que, face à un problème complexe, il faut savoir aborder l'étude et les thérapies de manières diverses et complémentaires.

Du reste, l'accord se fait déjà, de la part de tous, sur le sentiment que le plus dur est encore à venir et que notre société, devenue à la fois multiraciale et duale, risque de s'acheminer vers une situation analogue (toutes proportions gardées) à celle que connaissent actuellement les États-Unis (quartiers déshérités à dominante « ethnique », *street gangs* voués au trafic de drogue et à la violence, émeutes épisodiques), si l'on ne parvient pas à renverser la tendance naturelle à la constitution de zones de peuplement « ethniques » (par le départ des Français de souche et la chute des prix de l'immobilier), et les tentations de replis identitaires (par le développement incontrôlé de la vie associative et culturelle). Il faut lutter contre la constitution de « zones grises », plus ou moins fermées, au sein desquelles les institutions sont absentes ou refusées, et où le développement du sentiment d'insécurité contribue à la paupérisation, en faisant fuir les habitants qui en ont encore les moyens pécuniaires.

Tableau 1
Indicateurs de la violence des quartiers sensibles

Degrés	Formes caractéristiques
1	Vandalisme sans connotation anti-institutionnelle Razzias dans les commerces Rodéos de voitures volées puis incendiées Délinquance crapuleuse en bande contre des particuliers (racket, dépouille) Rixes, règlements de comptes entre bandes
2	Provocations collectives contre les vigiles Injures verbales et gestuelles contre les adultes du voisinage, les porteurs d'uniforme, les enseignants Vandalisme furtif anti-institutionnel (contre écoles, postes de police, voitures des professeurs, locaux publics)
3	Aggressions physiques anti-institutionnelles sur porteurs d'uniforme (contrôleurs, pompiers, militaires, vigiles) et sur les enseignants
4	Attroupements lors d'interventions de police Menaces téléphoniques aux policiers Lapidation des voitures de patrouille Manifestations devant les commissariats Chasses aux dealers
5	Attroupements vindicatifs, freinant les interventions Invasion du commissariat Trafics divers visibles (recel, drogue)
6	Aggressions physiques contre les policiers Attaque ouverte du commissariat Guet-apens contre les policiers, « pare-chocages »
7	Vandalisme ouvert, massif : saccage de vitrines, de voitures, jets de cocktails molotov Escalade rapide, durée brève
8	Saccages et pillages, agressions de particuliers, affrontements avec les forces de l'ordre Guérilla, émeute

Regards institutionnels*

(16 avril 1993 – 20 juillet 1993)

Réglementation

Environnement

- Arrêté du 3 mai 1993 relatif aux *cimenteries* (JO, Lois et Décrets, 15 juin 1993, p. 8506).
- Arrêté du 10 mai 1993 fixant les *règles para-sismiques applicables aux installations soumises à la législation sur les installations classées* (JO, Lois et Décrets, 17 juillet 1993, p. 10091).

Frontières

- Loi n° 93-803 du 21 avril 1993 autorisant l'approbation du protocole entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord relatif aux *contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle concernant la liaison fixe transmanche* (JO, Lois et Décrets, 23 avril 1993, p. 6527).

Jeux

- Arrêté du 19 mai 1993 autorisant la *création au ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire d'un fichier automatisé des casinos et des exclus des salles de jeux* (JO, Lois et Décrets, 3 juin 1993, p. 8057).

Justice

- Loi n° 93-913 du 19 juillet 1993 *reportant l'entrée en vigueur du nouveau code pénal* (JO, Lois et Décrets, 20 juillet 1993, p. 10199).
- Décret n° 93-867 du 28 juin 1993 *modifiant le code de procédure pénale et relatif aux frais de justice (2^e partie : Décrets en Conseil d'État)* (JO, Lois et Décrets, 29 juin 1993, p. 9206).

* Chaque trimestre, le lecteur trouvera dans cette rubrique un relevé, non exhaustif, des principaux documents institutionnels (lois, décrets, arrêtés, circulaires, travaux parlementaires, déclarations du gouvernement...) concernant le champ de la sécurité intérieure. Cette chronique est établie par Béatrice FOURNIER-MICKIEWICZ (IHESI).

Police

- Décret n° 93-810 du 7 mai 1993 *portant suppression du Conseil Supérieur de l'activité de la police nationale* (JO, Lois et Décrets, 8 mai 1993, p. 7136).
- Instruction du 1^{er} juin 1993 relative à *l'accomplissement du service national actif dans la police nationale* (JO, Lois et Décrets, 2 juillet 1993, p. 9396).

Sécurité intérieure

- Décret n° 93-794 du 16 avril 1993 relatif aux *attributions du ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire* (JO, Lois et Décrets, 17 avril 1993, p. 6366).

Transports

- Arrêté du 28 mai 1993 relatif au *règlement pour le transport des matières dangereuses par route du 15 septembre 1992. Modifications des prescriptions relatives aux véhicules (matières dangereuses 1993, n° 2)* (JO, Lois et Décrets, 23 juin 1993, p. 8848).

Travaux parlementaires

Contrôles d'identité

- Projet de loi relatif aux *contrôles d'identité* (AN n° 211).
- Rapport de Jacques LIMOUZY au nom de la commission des lois, sur le projet de loi (n° 211) relatif aux *contrôles d'identité* (AN n° 259).
- Rapport fait par Christian BONNET, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif aux *contrôles et vérifications d'identité* (Sénat n° 381).

(Adoption définitive du texte le 10 juillet 1993 puis saisine du Conseil constitutionnel).

Criminalité et délinquance

- Proposition de loi de René CARPENTIER tendant à la *protection des femmes victimes de violence* (AN n° 289).
- Proposition de loi de François D'AUBERT visant à *créer une délégation parlementaire dénommée Office parlementaire d'étude sur la criminalité* (AN n° 196).
- *Lutte contre la délinquance des mineurs* (Question orale de Gérard HAMEL, JO Débats AN, 1^{re} séance du 12 mai 1993, p. 376).

- *Petite délinquance* (Question orale de Guy TESSIER, JO Débats AN, séance du 19 mai 1993, p. 574).
- *Délinquance dans les quartiers et effectifs de police* (Question orale de Monique PAPON, JO Débats AN, séance du 2 juin 1993, p. 1016).

Drogue

- Proposition de loi de Patrick BRAOUZEZEC tendant à *permettre aux collectivités locales de se constituer partie civile dans le cadre des affaires de drogue* (AN n° 436).
- Proposition de loi de Claude DHINNIN tendant à *créer des centres de santé spécifiques au profit des toxicomanes* (AN n° 340).
- Proposition de résolution de Alain BOCQUET tendant à *créer une commission d'enquête sur le trafic de stupéfiants en provenance des pays de la Communauté européenne* (AN n° 153).
- Rapport de Suzanne SAUVAIGO au nom de la commission des lois, sur la proposition de résolution (n° 153) de Alain BOCQUET tendant à *créer une commission d'enquête sur le trafic de stupéfiants en provenance des pays de la Communauté européenne* (AN n° 374).
- *Lutte contre la drogue en Guadeloupe* (Question orale de Frédéric JALTON, JO Débats AN, 2^e séance du 28 avril 1993, p. 207).
- *Lutte contre la drogue* (Question orale de Jean-Pierre TIZON, JO Débats Sénat, séance du 29 avril 1993, p. 135), (Question orale de Janine JAMBU, JO Débats AN, 1^{re} séance du 26 mai 1993, p. 673), (Question orale de Michel GHYSEL, JO Débats AN, séance du 2 juin 1993, p. 1010).
- *Lutte contre le trafic de drogue : incidents de Lille* (Question orale de Françoise de VEYRINAS, JO Débats AN, 1^{re} séance du 26 mai 1993, p. 679).

Environnement

- Rapport d'information fait par Pierre LACOUR, au nom de la commission des affaires économiques sur les *problèmes de l'eau* (Sénat n° 291).

Établissements scolaires

- *Insécurité dans les établissements scolaires* (Question orale de Eric RAOULT, JO Débats AN, séance du 16 avril 1993, p. 98).

Frontière – Accords de Schengen

- Rapport d'information fait par Xavier de VILLEPIN au nom de la mission commune d'information chargée d'examiner la *mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen* du 14 juin 1985 : tome I – exposé général : tome II – annexes.

Immigration

- Projet de loi présenté par Charles PASQUA, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, relatif à la *maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* (renvoyé à la commission des lois) (AN n° 267).
- Rapport de Jean-Pierre PHILIBERT, au nom de la commission des lois :
 1. Sur le projet de loi (n° 267) relatif à la *maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France*;
 2. Sur les propositions de loi :
 - (n° 37) de Pierre MAZEAUD et Robert PANRAUD, tendant à *organiser les conditions permettant le regroupement familial en France*;
 - (n° 49) de Pierre MAZEAUD tendant à *aggraver les peines applicables en matière d'entrée ou de séjour irréguliers des étrangers, en France*;
 - (n° 50) de Pierre MAZEAUD tendant à modifier l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945, modifiée par la loi n° 90-34 du 10 janvier 1990, relative aux *conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et à créer un Office central pour la répression de l'immigration clandestine*;
 - (n° 104) de Jean-Louis MASSON tendant à *autoriser les collectivités locales à subordonner leurs prestations complémentaires d'aide sociale à des critères de nationalité, de résidence ou de ressources*;
 - (n° 132) de Jacques MASDEU-ARUS tendant à *prévenir les fraudes du mariage* (AN n° 326).
- Rapport fait par Paul MASSON, au nom de la commission des lois sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la *maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* (Sénat n° 399).
- Avis présenté par Hélène MISSOFFE, au nom de la commission des affaires sociales, sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, relatif à la *maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* (Sénat n° 398).
- Rapport de Jean-Pierre PHILIBERT, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la *maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France* (AN n° 461).

- (*Adoption définitive du texte le 13 juillet 1993 puis saisine du Conseil constitutionnel*).
- Proposition de loi, présentée par Jacques LARCHÉ, tendant à *prohiber les mariages de complaisance avec des ressortissants étrangers en situation irrégulière* (Sénat n° 274).
- Propositions de loi de Patrick BALKANY :
 - tendant à *modifier les conditions du regroupement familial* (AN n° 236);
 - visant à *accroître les compétences des maires en matière de certificats d'hébergement* (AN n° 304);
 - tendant à *organiser la connaissance du marché de l'emploi et la définition de quotas professionnels d'immigration en France* (AN n° 305).
- *Droit d'asile* (Question écrite de Guy HERMIER, JO Débats AN, 14 juin 1993, p. 1635).

Justice

Code pénal

- Projet de loi relatif à *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal* (renvoyé à la commission des lois) (Sénat n° 368).
- Rapport fait par Bernard LAURENT, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi relatif à *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal* (Sénat n° 377).
- Projet de loi adopté par le Sénat reportant *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal* (AN n° 396).
- Rapport de Jean-Jacques HYEST, au nom de la commission des lois, sur le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 396), reportant *l'entrée en vigueur du nouveau code pénal*.
- (*Adoption définitive du texte le 5 juillet 1993, promulgation le 19 juillet 1993, loi n° 93-913, cf. paragraphe réglementation ci-dessus*).
- Proposition de loi de 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* (AN n° 69).

Procédure pénale

- Proposition de loi présentée par 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* (Sénat n° 211) (renvoyée à la commission des lois).

- Rapport fait par Jean-Marie GIRAUT au nom de la commission des lois sur la proposition de loi de Jacques E Larché (Sénat n° 211, cf. ci-dessus) (Sénat n° 318).
- Proposition de loi, adoptée par le Sénat, 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) (AN n° 268).
- Rapport de Jean TIBERI au nom de la commission des lois sur la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 268) (cf. ci-dessus) (AN n° 375).
- Proposition de loi adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, tendant à *modifier la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale* (renvoyée à la commission des lois) (AN n° 464).
- Rapport de Jean TIBERI, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi, adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture (n° 464) (cf. ci-dessus) (AN n° 466).
- (*Adoption définitive du texte le 13 juillet 1993, puis saisine du Conseil constitutionnel*).
- *Difficultés d'application du nouveau code de procédure pénale* (Question écrite de Francis DELATTRE, JO Débats AN, 28 juin 1993, p. 1838), (Question écrite de Alain VASSELLE, JO Débats Sénat, 1^{er} juillet 1993, p. 1061), (Question écrite de Michel MEYLAN, JO Débats AN, 19 juillet 1993, p. 2119).

Libertés publiques

Rapport de Jérôme BIGNON au nom de la commission des lois sur les propositions de résolution :

- (n° 117) de Robert PANDRAUD et Pierre MAZEAUD;
- (n° 264) de Jean-Claude LEFORT et plusieurs de ses collègues sur la *proposition modifiée de directive du Conseil des communautés européennes relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données* (n° E48).

Nationalité

- Proposition de loi adoptée par le Sénat tendant à réformer le droit de la *nationalité* (AN n° 16).
- Rapport de Pierre MAZEAUD, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi adoptée par le Sénat (n° 16), tendant à *réformer le droit de la nationalité* (AN n° 125).

- Proposition de loi adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture, tendant à *réformer le droit de la nationalité* (renvoyée à la commission des lois) (AN n° 357).
- Rapport de Pierre MAZEAUD, au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi adoptée avec modifications par le Sénat en deuxième lecture (n° 357), tendant à *réformer le droit de la nationalité* (AN n° 361).
- (*Adoption définitive du texte le 24 juin 1993 puis saisine du Conseil constitutionnel*).

Police

- Proposition de loi de Jean-Claude ABRIOUX visant à *modifier l'article 16, alinéa 3, du code de procédure pénale afin que la qualité d'officier de police judiciaire soit conférée sans restriction aux inspecteurs de la police nationale* (AN n° 444).
- *Appelés dans la police* (Question orale de Dominique BAUDIS, JO Débats AN, 2^e séance du 28 avril 1993, p. 215).
- *Suppression du Conseil supérieur de l'activité policière* (Question orale de Françoise SELIGMANN, JO Débats Sénat, séance du 13 mai 1993, p. 268).
- *Réorganisation de la police nationale* (Question orale de Jean-Claude ABRIOUX, JO Débats AN, 2^e séance du 9 juin 1993, p. 1235).
- *Effectifs de la police à Marseille* (Question orale de Renaud MUSELIER, JO Débats AN, 1^{re} séance du 17 juin 1993, p. 1730).
- *Situation des enquêteurs de police* (Question écrite de Philippe VASSEUR, JO Débats AN, 28 juin 1993, p. 1835).

Police municipale

- Proposition de loi de Laurent DOMINATI et Charles MILLON relative à *l'extension des pouvoirs de police du maire de Paris* (AN n° 161).
- *Projet de loi sur les polices municipales* (Question orale de Patrick BALKANY, JO Débats AN, séance du 21 avril 1993, p. 112).

Sécurité civile

- *Lutte contre les incendies de forêts* (Question orale de Hubert FALCO, JO Débats AN, séance du 21 avril 1993, p. 108).
- *Organisation de la sécurité civile* (Question orale de Christian ESTROSI, JO Débats AN, séance du 5 mai 1993, p. 298).

Sécurité intérieure

- Proposition de loi de Patrick BALKANY tendant à *renforcer la sécurité des personnes et des biens* (AN n° 386).
- Proposition de loi, présentée par Françoise SELIGMANN et Michel DREYFUS-SCHMIDT, relative à la *vidéo surveillance de la voie et des lieux publics* (Sénat n° 311).

Déclarations du gouvernement

- Déclaration du gouvernement, présentée par Edouard BALLADUR, Premier ministre, et par Simone VEIL, ministre de la ville, sur *la ville et les banlieues* (AN n° 118).

ACTUALITÉ DE LA RECHERCHE

Notes bibliographiques

ARLACCHI Pino, *Les hommes du déshonneur*, Albin Michel, 1993, 342 p.

CALVI Fabrizio, *L'Europe des parrains : la Mafia à l'assaut de l'Europe*, Grasset, 1993, 317 p.

Les hommes du déshonneur et *L'Europe des parrains* appartiennent tous deux à la vague déferlante d'ouvrages de toute nature parus sur la criminalité organisée italienne et les « mafias » depuis l'assassinat du juge Giovanni FALCONE, moment nodal où ces sujets sont devenus « porteurs » en termes de tirage.

Là s'arrête le dénominateur commun à ces deux ouvrages. Le nom de Pino ARLACCHI, le sociologue italien de l'Université de Florence qui a acquis une véritable célébrité grâce à une expertise très certaine de la phénoménologie mafieuse et à son engagement personnel dans ce que les italiens nomment « l'anti-mafia »⁽¹⁾ apparaît sur la couverture de *Les hommes du déshonneur*.

En fait, seulement cinq pages et demie ont été écrites par le professeur ARLACCHI sur les trois cent quarante-deux que comptent le livre. Le reste a été tiré d'enregistrements au magnétophone fait par P. ARLACCHI au cours de la quarantaine d'heures d'entretien qu'il a eu avec Antonino CALDERONE, l'un des plus célèbres « repentis » de la Mafia sicilienne, à la diligence du commissaire Gianni de GENNARO; en fait, si le décryptage et la retranscription ont été réalisés par Irène BENASSI et Antonela RUOGIERI, deux étudiantes en sociologie de l'université de Florence, le véritable auteur de cet ouvrage ne se dévoile qu'à la vingt-troisième page :

« Je m'appelle Antonino CALDERONE, j'ai cinquante-six ans et j'ai beaucoup de choses à dire sur la mafia, parce que j'en ai fait partie. J'ai décidé de m'en remettre à la justice et de parler, dans l'espoir qu'on tiendra compte de tout ce que je dis. Il faut qu'on en tienne compte, parce que ma famille court un très grand risque à cause de mes déclarations. Et moi aussi, je suis en danger, parce que je dis la vérité et que je ne parle pas par ouï-dire.

(1) Nom générique donné à l'ensemble des unités de la magistrature italienne, de la police et des carabiniers spécialisés dans la lutte anti-mafia mais aussi des secteurs de la société civile, des groupes politiques (le RETE), confessionnels ou syndicaux jouant un rôle notable dans cette action.

Jusqu'à ce que je m'enfuie de Sicile, j'ai été un des chefs de la « famille » de Catane, avec mon frère Giuseppe, « Pippo ». Mon frère a été tué en septembre 1978 et tout s'est cassé la figure ».

Le cadre est ainsi posé : il s'agit de l'histoire d'un membre assez important d'une des familles vaincues par les Corléanais et leurs alliés au cours de « la guerre de la Mafia »⁽²⁾ qui a ensanglanté la Sicile dans les années quatre-vingt.

En racontant son existence depuis sa « tendre » enfance avec une précision d'entomologiste qui a dû ravir d'aise le professeur en sociologie qui l'écoutait, Antonino CALDERONE explique ainsi au jour le jour comment on devient « homme d'honneur », les rites, les codes, le langage et la hiérarchie, formelle ou informelle de la Mafia sicilienne, « la mère de toutes les mafias » selon le juge FALCONE.

Le tableau décrit par l'auteur réel de cet ouvrage est assez effrayant : c'est celui d'un univers fondamentalement archaïque, régi par la teneur et la vengeance, où l'assassinat d'enfants otages, par exemple, est considéré comme faisant partie du « travail ».

Le lecteur apprend notamment que les « hommes d'honneur » exercent tous les métiers, à l'exception de juge, de policier ou de carabiniers. A propos de ces catégories, Antonino CALDERONE a le jugement suivant : « Tout au long de ma carrière de mafioso, j'ai connu beaucoup de magistrats, de policiers et de carabiniers. Mais je n'ai jamais pu me faire une idée définitive sur leur monde, le monde de nos adversaires. J'ai l'impression que, sur un point en tout cas, il ressemble à Cosa NOSTRA. Il y a parmi eux des gens honnêtes et des gens malhonnêtes, ceux qui y croient et ceux qui en profitent. Et il est quelquefois difficile de les distinguer, au premier abord ».

Les rapports de Cosa NOSTRA avec les milieux politiques, économiques, philosophiques et financiers sont abordés au fil des pages, tant à Catane que dans le reste de la Sicile et de l'Italie. A Catane même, l'auteur fait état de véritables guerres de rue opposant la criminalité mafieuse à la pègre non mafieuse, ce qui n'avait jamais été mis en exergue avec autant de précisions dans d'autres ouvrages sur la Mafia. *In fine*, c'est au nom des anciennes valeurs plus ou moins mythifiées de la « vieille mafia » qu'Antonino CALDERONE se dresse en accusateur contre les clans de Corléanais, pourvoyeurs de drogue et ne respectant plus les règles des « hommes d'honneur ».

Remarquons que ces dernières n'ont pas empêché Antonino CALDERONE d'avouer, dans son ouvrage, d'être responsable de sept meurtres et d'avoir participé personnellement à l'assassinat de quatre enfants, ce qui

(2) Offensive de la Cosea de Corleone (dont les membres sont donc les « Corléanais » dans la toponymie mafieuse) contre d'autres « familles » pour le contrôle central de la « Coupole », organe de direction et de coordination des activités mafieuses en Sicile.

relativise quelque peu les aspects pittoresques de quelques rites archaïques.

Quoi qu'il en soit, ce livre est le premier écrit « de l'intérieur » du monde mafieux et cela le rend à la fois unique et très intéressant, d'autant qu'il se lit comme un roman d'épouvante.

Sous le titre de *L'Europe des Parrains* et la signature du journaliste Fabrizio CALVI, le second ouvrage consacré à la Mafia est une construction journalistique de qualité, qui fédère trois types de renseignements et d'informations.

Les 114 premières pages établissent un « mode d'emploi » des mafias italiennes à l'intérieur de leurs frontières et commencent bien sûr par une typologie des diverses cérémonies d'initiation au caractère folklorique prononcé pour devenir « hommes d'honneur » qui diffèrent, bien entendu, s'il s'agit de la Mafia sicilienne, de la *Camorra* napolitaine, de la *N'drangheta* calabraise ou de la *Sancta Corona Unita* qui est implantée dans les Pouilles.

Globalement, la qualité des informations recueillies dans cette première partie est assez moyenne. Dans un style plaisant et facile à lire, Fabrizio CALVI avance parfois des hypothèses osées sans donner d'éléments pour les appuyer : par exemple, le remplacement des Corléanais par de nouvelles familles dont il ne dit rien.

En fait, l'originalité de l'ouvrage se manifeste essentiellement dans la deuxième partie du livre, la plus importante d'ailleurs ou, sur près de deux cent pages, Fabrizio CALVI décrit et explique les modalités d'implantation des mafias italiennes dans les autres pays Européens : successivement la France, les pays d'Europe du Nord, la Suisse, l'Espagne et « les Eurocrates » sont passés au crible en autant de chapitres très bien documentés et « renseignés ». A l'évidence, l'auteur a rencontré « des dizaines de magistrats, policiers, agents secrets, députés et autres fonctionnaires » dans tous les pays européens et ceux-ci ont répondu à l'essentiel de ses questions. D'autres « sources » sont issues de la recherche (l'italien Francesco PETRUZZELLA et le suisse Pascal AUCHELIN, par exemple) ou de conversations avec des responsables mafieux emprisonnés.

Le résultat de cette « fertilisation croisée » est tout à fait convaincant et le chapitre sur « Europarains et Eurocrates », qui examine les causes et les conséquences du détournement massif des subventions de la Communauté européenne par les groupes mafieux italiens, est assez impressionnant.

Des personnages politiques italiens de premier plan (Salvo LIMA, « liquidé » par la Mafia après lui avoir, semble-t-il, beaucoup servi, mais aussi Giulio ANDREOTTI ou Bettino CRAXI, et nous plongeons là

dans l'actualité la plus récente) apparaissent comme des fantômes au fil des pages. Pour l'auteur, leur complicité ne fait guère de doute et la corruption reste l'une des principales armes des mafias italiennes.

« Voyage au bout de la lutte », la troisième partie du livre décrit « la riposte », le fonctionnement des agences judiciaires et de sécurité face à l'extension du phénomène mafieux et les problèmes qui affectent ces services (prééminence d'un pouvoir politique parfois corrompu, guerre entre services, manque de coordination et d'information réciproque, etc.).

Pourtant, la sympathie de Fabrizio CALVI va plutôt aux services opérationnels : « difficile pourtant de reprocher aux différentes polices européennes leur manque d'imagination quand elles en étaient à se demander comment sensibiliser des institutions politiques ignares et peu préparées à affronter une invasion déjà en cours depuis plus d'une décennie ».

Le Grande-Bretagne et l'Espagne sont particulièrement montrés du doigt par Fabrizio CALVI pour leur impréparation et leur incompréhension du phénomène, la France étant, à l'exception de l'Allemagne « le seul pays européen à avoir organisé un semblant de riposte à l'invasion du crime organisé ».

Quoi qu'il en soit, ces deux livres sont parfaitement contemporains et à plus d'un titre, ils sont complémentaires.

En quelques heures, un lecteur « honnête homme » de notre temps aura intégré un très grand nombre d'éléments de toute nature visant à définir la nature, les méthodes et les objectifs d'organisations criminelles qui sont devenues, au niveau européen, un danger de premier plan pour les démocraties.

Patrick GLORIEUX
IHESI

BENGUIGUI Georges, CHAUVENET Antoinette, ORLIC Françoise, *Le personnel de surveillance des prisons*, Centre d'étude des mouvements sociaux/CNRS/EHESS, 1992, 299 p.

En mai 1992 est rendue publique une étude intitulée : *Le personnel de surveillance des prisons*. Cette étude constitue la production de trois sociologues du CNRS qui ont mené une importante enquête de terrain suite à une convention de recherche entre le Conseil de la recherche du ministère de la Justice et l'École des hautes études en sciences sociales.

Les auteurs, Georges BENGUIGUI, Antoinette CHAUVENET et Françoise ORLIC, se sont immisés dans l'univers des établissements pénitentiaires pour comprendre le travail du personnel de surveillance qui forme le corps de fonctionnaires pénitentiaires de loin le plus nombreux.

L'ouvrage se compose en trois parties :

- la première, intitulée « Les missions de la prison, les missions des surveillants », « présente la situation de travail des surveillants en regard des différentes contraintes qui la définissent, au niveau des missions des établissements et des missions particulières des surveillants, ainsi que dans son cadre organisationnel, bureaucratique et légal » (p. 16);
- la seconde partie, la plus longue, porte sur « Le contrôle de la prison », « elle aborde la question du contrôle des établissements, du double point de vue de la fonction de contrôle de la population pénale par les surveillants et du contrôle des activités des prisons » (p. 16-17);
- la troisième partie, au titre bref, « Le métier », « envisage la question des relations hiérarchiques et sociales dans les établissements, les obstacles à la professionnalisation du métier de surveillant, enfin les satisfactions et insatisfactions au travail » (p. 17).

« Les missions de la prison, les missions des surveillants »

Elle se déploie sur quatre chapitres.

Le premier chapitre s'ouvre sur la définition instrumentale de la fonction du surveillant qui a un rôle d'exécutant, c'est-à-dire qui « n'a formellement ni les moyens ni le droit de décider lui-même des tâches qu'il effectue et des ressources à mettre en œuvre dans leur exécution » (p. 21). Cette situation s'oppose à celle du médecin ou du travailleur social dont l'autonomie de décision est plus grande. En outre, cette instrumentalité « se caractérise par l'indétermination des tâches », « Indifférenciation », « disponibilité » et « universalité » définissent ses missions. La mission principale du surveillant est une mission de sécurité comprise comme surveillance de la population pénale dans une structure – l'établissement pénitentiaire – de contrôle de crises. Structure modulée suivant la destination des établissements qui n'ont pas tous à se prévaloir du même degré de sécurité.

Ce chapitre important, qui donne le ton, ne manque pas d'intérêt pour le praticien pénitentiaire qui pourrait cependant lui reprocher de « ratisser trop large ». Sans doute, des analyses moins ambitieuses mais plus fines auraient permis de faire apparaître d'autres phénomènes.

Le chapitre consacré à la « Réinsertion, une mission résiduelle et utopique », reprend largement les représentations qu'en donnent les surveillants. Il enchaîne sur un constat sévère : « l'absence de doctrine en matière de réinsertion », pour poser une question centrale : « quel rôle veut-on donner au surveillant ? ». En fait, la mission de réinsertion est essentiellement confiée à d'autres agents, les travailleurs sociaux, les

professeurs techniques, les médecins, les infirmiers, ou à ceux qu'il est convenu d'appeler « les intervenants extérieurs », enseignants, animateurs socio-culturels. Il n'est certes pas surprenant que les surveillants, responsables au premier chef de la sécurité et de la discipline, aient de la peine à se situer dans ce dispositif.

Les développements du chapitre « Missions formelles, missions manifestes, missions tacites », met l'accent sur la variété, les contradictions, voire l'incompatibilité des missions du personnel de surveillance qui se retrouvent dans un objectif : « l'évitement du désordre ».

Le chapitre suivant, « La division morale du travail », complète le précédent. Qu'entendre par « division morale du travail » ? « Les fonctions nobles et les fonctions subalternes se doublent d'une connotation morale » (p. 75), « leur fonction est considérée comme subalterne, non seulement parce qu'ils occupent l'échelon le moins élevé de la hiérarchie des métiers de la prison, mais aussi parce qu'on leur assigne le sale boulot » (p. 75). Une telle assertion ne peut que faire sursauter le professionnel pénitentiaire. Même si au cours des entretiens, certains surveillants ont développé une image négative de leur métier, est-ce suffisant pour parler de « sale boulot » ? Qui décrète que tel métier est noble et tel autre « sale » ? L'imaginaire, quand il prend le pas sur le réel, sans référence au symbolique, risque d'entraîner vers des dérives inquiétantes.

La conclusion de la première partie, ressemble à une aporie (ce ne sera pas la dernière) : « De l'ensemble des missions précédemment décrites de la prison, et des tâches dévolues au personnel de surveillance, il ressort que les missions de la prison et celle des surveillants ne coïncident pas » (p. 91).

« Le contrôle de la prison »

Le chapitre premier de cette partie est intéressant en ce qu'il oppose « la logique bureaucratique et la logique du maintien de l'ordre, une contradiction fondamentale ». D'un côté, un processus bureaucratique qui détermine l'organisation du travail et fixe les règles, de l'autre la logique du maintien de l'ordre qui amène à réagir à des circonstances tellement variées qu'elles ne peuvent être codifiées à l'avance. Cette contradiction s'illustre dans la rédaction de règlements intérieurs, « au centre d'un cercle vicieux : plus on précise les règles, moins on dispose de cette marge de manœuvre nécessaire à l'exercice du maintien de l'ordre » (p. 105). Ne pas les fixer conduit à risquer le débordement par les détenus ou, à l'inverse, l'excès de pouvoir. Bureaucratie contre ordre public : outre qu'en pratique, il n'est pas sûr que le cercle vicieux demeure sans issue, en théorie il n'est pas sans soulever un problème de cohérence épistémologique. Peut-on opposer terme à terme un concept sociologique à une notion juridique ? Sans compter que la référence à la bureau-

cratie ne recouvre pas le même sens qu'elle se rapporte à Max WEBER ou à Michel CROZIER, ce qui n'est pas précisé.

Le chapitre deuxième est, à mon sens, le plus passionnant. Son titre pourrait être celui d'une étude entière : « Les moyens actuels de contrôle de la population pénale, la construction de l'autorité ».

C'est dans ce chapitre que le professionnel tirera le plus d'enseignements pour sa pratique. Le premier paragraphe, « Réduire les tensions » mériterait des développements plus larges, alors que le second, « La construction de l'autorité », constitue une réflexion profonde sur les relations et interactions entre les surveillants et les détenus qu'ils ont la charge d'encadrer. Les passages sur « la parole » et « la bonne distance » définissent, à mon avis, le cœur positif du métier de surveillant. Celui sur la force et la violence en prison aborde un sujet délicat qui est traité ici de manière nuancée et réaliste. Ces analyses donnent une idée de la complexité des situations que le surveillant se trouve amené à traiter au quotidien.

Le chapitre troisième, « La double contrainte des règles », qui s'organise autour du modèle du « double bind » est moins convaincant dans la mesure où il systématisé trop. La « double contrainte » s'exprime de la manière suivante : « appliquer les textes, c'est le risque de désordre, ne pas les appliquer, c'est se mettre en faute et risquer de se faire sanctionner ». Elle est le corollaire de la contradiction supposée entre logique bureaucratique et logique de maintien de l'ordre.

Ce qui pose à nouveau un problème de cohérence intellectuelle : est-il possible d'englober dans un même corpus théorique de référence un concept sociologique, une notion juridique et un concept de socio-psychologie ? Il ne faut pas laisser cette question sans réponse tant elle a de l'importance pour l'organisation des données empiriques dont elle rend compte et qu'elle formalise.

En revanche, l'analyse des systèmes d'information mérite d'être méditée.

Le dernier chapitre de cette partie examine « Le système hiérarchique et le contrôle des surveillants ». De facture plus classique, les critiques révèlent des dysfonctionnements certains et appellent à une meilleure organisation du travail, distribuant les responsabilités de manière plus réaliste et plus opérationnelle. Il serait une bonne base de travail pour revoir les niveaux de compétences et définir les marges d'autonomie des divers acteurs.

La conclusion générale qui synthétise les descriptions et analyses de la seconde partie est trop manichéenne, séparant pour mieux opposer les règles et les comportements opératoires. Il serait autrement fécond de repérer et de mettre en valeur les médiations qui permettent de concilier ces deux pôles. C'est dans une démarche de ce type, qu'apparaîtrait le sens du métier de surveillant (ce qui est esquissé au chapitre II).

« Le métier »

Cette troisième partie, riche en citations de surveillants, se subdivise en deux chapitres, l'un consacré aux « Obstacles à la professionnalisation », l'autre au « Vécu du travail ». Commençons par évoquer ce second chapitre qui soulève tous les aspects insatisfaisants, fastidieux ou « stressants » du métier. Quelle tâche ne peut être décrite par son côté négatif ? Imaginons des électriciens qui ne parleraient que des décharges électriques qu'ils reçoivent en travaillant ou des menuisiers qui auraient la hantise de se couper avec leurs outils. Il n'est pas indifférent que l'enquête se déroule dans une période qui suit trois conflits sociaux majeurs dont il reste nécessairement des traces. Plus réconfortants, au contraire, les témoignages qui mettent en valeur le sens du service : « j'aime mon métier, je viens ici sans aucune peine, sans arrière pensée » (p. 289), « j'adore mon boulot » (p. 290), « je suis content quand je rentre chez moi et que je pense à tout ce que j'ai pris comme responsabilités, quand je pense à tout ce que j'avais à faire qui est bien fait » (p. 290). Les paroles sur le dialogue et la relation à l'autre laissent entrevoir des perspectives vivifiantes.

Le chapitre sur la professionnalisation mériterait d'être retravaillé. Peut-on parler de construction individuelle du métier par contraste avec une construction collective ? Certes, il manque de lieux de parole institutionnalisés réservés au personnel, mais cette insuffisance de médiation par un travail de groupe ne suffit pas à démontrer qu'il n'y a pas de professionnalisme. Le passage sur la formation est faible et reprend les poncifs les plus éculés. Je me rappelle à l'inverse, une surveillante auxiliaire, titularisée après de longues années de pratique, me confier son enthousiasme d'avoir pu suivre un cycle de formation initiale en qualité d'assistante d'un formateur et regretter de n'avoir pas eu la chance de débuter comme les élèves surveillants. La vérité ne se trouve pas obligatoirement dans la répétition statistique.

Pourquoi parler « d'impossible professionnalisation » sans même terminer par un point d'interrogation ? Des surveillants donnent des pistes, découvrent des facettes positives, éclairent d'un jour intéressant leur métier. Pourquoi ne seraient-ils pas ceux qui montrent le chemin ? Là encore, recherche du juste comportement et statistique ne font pas nécessairement bon ménage. Pourquoi vouloir à tout prix que le système débouche une fois de plus sur une aporie ?

D'un point de vue épistémologique, les auteurs de cette étude sont prisonniers de la prison et n'arrivent pas vraiment à se démarquer de leur objet, à prendre la distance nécessaire : « La première difficulté rencontrée par le sociologue tient au fait qu'il se trouve devant des représentations préétablies de son objet d'étude qui induisent la manière de l'appréhender et, par là, de le définir et de la concevoir » écrit Rémi LENOIR (*Initiation à la pratique sociologique*, Paris, 1989).

D'un point de vue de professionnel pénitentiaire, la lecture de cette étude entraîne inévitablement un malaise. L'image de l'institution qui est renvoyée, est presque toujours négative et les analyses véhiculent un pessimisme sans issue.

Il est évident que la détention définit une « expérience limite » et son approche est extrêmement dure. De même, la prison est une « organisation, traversée par un conflit structurel de base (entre surveillants et détenus), bureaucratique, centralisée et donc hiérarchisée » dans laquelle il est difficile de se situer. Mais nous nous trouvons là face aux données de base avec lesquelles il faut construire un système pénitentiaire moderne.

Francis BLONDIEAU

*Directeur adjoint de l'École nationale
d'administration pénitentiaire*

DUFOUR-GOMPERS Roger, *Dictionnaire de la violence et du crime*, Toulouse, Editions ERES, 1992, 458 p.

Le professeur Roger DUFOUR-GOMPERS est un auteur internationalement connu, autant de ses pairs psychologues et psychothérapeutes, que des criminologues penchés sur l'étude de la violence. Il effectue ses recherches dans plusieurs pays, mais ses ouvrages sont, pour la plupart, publiés en France⁽¹⁾.

Les interventions de R. DUFOUR-GOMPERS, lors des réunions internationales (dont, en juillet 1992 à Montréal, le deuxième congrès mondial sur la violence et la coexistence humaine, organisé par l'ASEVICO dont il est secrétaire général), prouvent une intense préoccupation pour les questions soulevées, de nos jours, par la violence sous toutes ses formes et pour l'esquisse des correctifs proposés pour en contrer les manifestations et les conséquences.

L'auteur est partisan d'un forum pluridisciplinaire et multiculturel de réflexions sur la violence et pense que la compréhension globale et profonde de l'ensemble des aspects soulevés par ce phénomène, qui marque l'histoire de l'être humain, ne pourrait être réalisée que par la recherche et par des échanges à l'échelle mondiale.

(1) *Ecouter le rêve*, Paris, Robert Laffont, 1987, deuxième édition révisée 1992. *L'image et le corps, psychothérapie en milieu carcéral* (Prix Gabriel TARDE 1990), Paris, ESF Editeur, 1989. *La relation entre le soignant et le patient*, Toulouse, Privat, 1992. *Droits de l'Homme et criminologie psychologique*, Trieste, Institut international d'études des Droits de l'Homme, 1992. En collaboration avec Nicole DUFOUR-GOMPERS : *Formation et langage*, Paris, Petite bibliothèque Payot, 1974.

La rédaction d'un *Dictionnaire de la violence et du crime* s'inscrit dans la suite logique de sa démarche intellectuelle; c'est un outil offert au chercheur, qui y trouve une information condensée mais riche en contenu, concernant l'état des travaux et des pensées déjà élaborés de par le monde.

La réalisation d'un tel ouvrage répond à l'attente du criminologue, d'autant plus que la possibilité de retrouver aisément le sens correct de certains termes, pourrait exercer une influence bénéfique sur l'utilisation souvent dévoyée de la terminologie scientifique. Certains vecteurs d'information paraissent, parfois, nourrir l'ambition de maîtriser, ponctuellement, un langage à consonance scientifique, mais il nous semble pouvoir constater que la précision et la clarté de l'expression restent tributaires des efforts et des exigences de l'apprentissage. Ce dictionnaire apporte l'aide de la compétence, au lecteur intéressé par la connaissance et par la compréhension du phénomène de violence.

L'ouvrage est conçu pour une utilisation pratique : un index alphabétique des rubriques, suivi de leur présentation, toujours par ordre alphabétique.

Les outils du chercheur étant les concepts, l'auteur répertorie ceux qui figurent dans l'ouvrage, prenant soin d'offrir à son lecteur la possibilité d'auto-évaluer les connaissances acquises. Les colonnes « concept connu » et « concept à revoir » témoignent du sens pédagogique du professeur Roger DUFOUR-GOMPERS, de l'attention qu'il porte à l'efficacité de son travail, à la valeur de l'effort permanent vers le savoir. Nombre de criminologues et de spécialistes qui souhaiteraient le devenir, trouveront ici l'occasion d'étendre l'aire de leurs études et d'ouvrir, en partant du petit article informatif de ce dictionnaire, la voie d'une réflexion approfondie, puisant dans les sources bibliographiques proposées à la fin de l'ouvrage.

Il est indispensable de préciser que les résumés contenus dans le dictionnaire ne sont pas qu'informatifs quant aux auteurs, ouvrages et pensées cités. R. DUFOUR-GOMPERS y ajoute, souvent, le fruit de ses propres réflexions et recherches. Il fait le point de sa propre interprétation de la littérature évoquée.

L'ouvrage est un vrai dictionnaire de la problématique abordée. Mais ce n'est pas qu'un dictionnaire. A certains moments de la lecture, le mot nous paraît presque réducteur, car la « Présentation » contient matière à un débat de doctrine.

Enseignant nous-même la criminologie ainsi que, depuis de longues années, l'anthropologie philosophique et juridique, il nous a semblé détenir un peu du savoir lié aux notions de base de ces disciplines. Or, Roger DUFOUR-GOMPERS nous étonne par une proposition doctrinale de taille : il crée la discipline « anthropologie criminologique ».

Serait-ce un point de vue subjectif ou le constat d'un créneau objectivement envisageable ?

En le lisant, nous apprenons que sa proposition vise un « corpus stabilisé ». Il le décrit selon trois axes joints et interdépendants, que l'on pourrait étudier sous l'angle des faits, sous l'angle de l'analyse (axe théorique) et sous l'angle de l'application concrète.

Il serait souhaitable que l'auteur développe sa proposition (qui n'occupe qu'une demi page) dans un futur ouvrage, afin que le lecteur avisé puisse trouver la base doctrinale nécessaire à une réflexion approfondie. L'intérêt du débat est indéniable car les enjeux scientifiques sont importants.

Quant aux sources bibliographiques, elles offrent un large éventail d'auteurs de langue anglaise. Ayant procédé de la même façon dans nos propres ouvrages, nous comprenons parfaitement la motivation consistant à enrichir la réflexion des chercheurs francophones, pour leur permettre d'accéder à la compétitivité mondiale. Nous sommes, par ailleurs, en parfait accord avec l'observation de l'auteur : « inversement, je suis navré de constater que les ouvrages anglo-saxons ne citent presque jamais aucun ouvrage ni article publié en langue française... ».

Etant persuadée qu'il est pratiquement impossible, dans le domaine de la citation bibliographique, d'accéder à une perfection exhaustive, nous nous contentons de signaler à l'auteur qu'entre temps, un certain nombre d'ouvrages de criminologie ont été publiés en français, à Montréal, à Berne et à Paris.

Ce *Dictionnaire de la violence et du crime* s'adresse au chercheur, à l'enseignant, au praticien de la dissuasion et de la prévention de l'acte de violence, aux membres des structures associatives dévoués à la coexistence sans violence, à l'étudiant soucieux d'enrichir son savoir, mais aussi à tout lecteur qui désire acquérir une information fiable sur ce sujet.

Lygia NÉGRIER-DORMONT
*Juriste, professeur de criminologie
 et d'anthropologie philosophique.
 Présidente du Centre international
 de sciences criminelles de Paris*

FALIGOT Roger, KAUFFER Rémi, *Histoire mondiale du renseignement 1870-1939*, (tome 1), Paris, Robert Laffont, 567 p.

Auteurs, ensemble ou séparément, de près de vingt ouvrages sur le sujet des mouvements terroristes européens du XX^e siècle, Roger FALIGOT et René KAUFFER viennent de publier chez Robert Laffont le premier tome d'une monumentale *Histoire mondiale du renseignement*, couvrant la période de 1870 à 1939.

Le choix du départ chronologique de cette somme de près de 600 pages peut surprendre : pourquoi avoir choisi la date butoir de 1870 ? Le renseignement n'a-t-il pas été, dans les conflits antiques, puis dans les conflagrations européennes de l'Ancien Régime, l'un des éléments essentiels des guerres et de leurs victoires ? Les auteurs défendent ainsi le départ historique de leur projet : 1870 voit l'émergence des super-puissances européennes, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne. Le renseignement devient alors l'outil incontournable de puissances politiques, militaires et économiques qui règnent sans partage sur le reste de la planète. FALIGOT et KAUFFER le remarquent d'ailleurs à bon escient : à l'origine, et encore de nos jours, le renseignement est essentiellement une affaire réservée aux militaires et aux armées. Lesquelles puisent dans leurs personnels des élites, la plupart du temps aristocratiques, jugées à cet égard plus performantes pour une profession encore réputée difficile.

Comme toutes les encyclopédies, l'ouvrage se veut complet et exhaustif, au détriment souvent de l'essentiel : en près de 150 articles d'une moyenne de 3 à 4 pages chacun, comment accorder à l'affaire DREYFUS le modeste crédit de 5 pages et à « BOURTZEU, le Sherlock HOLMES russe », la même place ?

Mais, considérer le renseignement comme une arme de guerre essentielle permet de bousculer certaines idées reçues et de revoir l'histoire en des termes différents. L'affaire DREYFUS vue par les auteurs est à ce titre exemplaire : de 1887 à 1899, cette dernière date correspondant à « l'affaire », ce ne sont pas moins d'une douzaine de Français qui sont arrêtés sur le sol allemand pour faits d'espionnage. Il était temps, pour les militaires français, de montrer leur propre compétence en matière de contre-espionnage, en se saisissant au plus vite d'un coupable désigné. D'ailleurs, officiellement les services de renseignement français, service de renseignement et deuxième bureau, ne naissent-ils pas juste après la défaite de 1870 ? Services qui montreront vite des performances égales à celles, plus anciennes, de « l'ennemi héréditaire » : le service de renseignement français était ainsi parvenu à se procurer les plan VON SCHLIEFFER de l'offensive allemande de 1914.

L'un des protagonistes de l'affaire DREYFUS, et l'un des principaux accusateurs du capitaine, le commandant ESTERHAZY, aura d'ailleurs en 1902 cette formule à l'emporte pièce devant un journaliste du journal *Le temps* : « entre l'espionnage et le contre-espionnage, il n'y a que l'épaisseur d'une feuille de cigarette ». Et il est vrai que l'ouvrage de Roger FALIGOT et Rémi KAUFFER dérange certaines certitudes : la célèbre MATA-HARI, de par son ingénuité aurait été davantage manipulée par différents services français et allemands que bonne espionne. Mais la guerre réclamait toujours vis-à-vis de l'opinion publique des victimes expiatoires. Les temps sont cruels : le 23 août 1915, un mineur de Liévin est fusillé par l'armée allemande pour espionnage, pour avoir recelé des

pigeons voyageurs. La législation du pigeon voyageur, tant en France qu'en Allemagne, demeure longtemps une législation militaire, la France n'abolissant la sienne qu'en ... 1990 !

Aux origines des services de renseignement, les préoccupations de défense des territoires nationaux dérivent souvent vers des préoccupations d'ordre purement politiques. L'un des tous premiers services de renseignement, le *Spécial Branch*, créé en 1883, pour lutter contre le séparatisme irlandais, eut aussi pour mission la surveillance du mouvement des « suffragettes » anglaises. Les services de renseignement donnent quelques fois le sentiment de machineries hors normes, s'emballant toutes seules, échappant tant à l'autorité du pouvoir politique qu'au contrôle de ses chefs : J. Edgar HOOVER, inamovible directeur du FBI de 1924 à 1972 fait ainsi surveiller l'épouse du président ROOSEVELT, Eléonor, persuadé qu'elle était entourée d'espions soviétiques. Quand à Edouard PLEIFFE, chef de Cabinet de DALADIER, il aurait été le sixième homme du réseau soviétique Philby.

L'histoire mondiale du renseignement présente d'autre part une iconographie riche, de titres de journaux, de reproductions de couvertures de livres des premières décennies de ce siècle, période pendant laquelle les imaginations des médias et des écrivains s'enflamme pour les affaires d'espionnage. Les relations qui se nouent entre maîtres espions et intellectuels sont souvent à double sens : passés maîtres dans les opérations de déstabilisation et de propagande, les Britanniques déverseront pendant la première guerre mondiale des millions de faux documents, dont un faux numéro du *Daily Mail*, élaborés dans l'un des tous premiers centres de guerre psychologique connus, à Londres, où se côtoient le directeur du *Times* et les prestigieuses signatures de George WELLS, Arthur CONAN DOYLE, Thomas HARDY, Somerset MAUGHAN, etc. Souvent, les gens de l'ombre ont besoin de la publicité des médias pour parvenir à leur fin.

Enfin, l'un des mérites de l'ouvrage est de traiter des services de renseignement rarement abordés, mais qui tinrent à l'époque une place importante sur l'échiquier mondial : *Evidenzbüro* autrichien contre police secrète du tsar, services secrets japonais contre services secrets chinois. Sans oublier la constitution lente, mais inexorable, des services secrets américains, essaimant sur l'ensemble de la planète et accompagnant par leur développement, le *leadership* incontestable des États-Unis sur le monde occidental.

C'est pris de vertiges que le lecteur refermera l'ouvrage : il y fourmille d'anecdotes, d'épisodes encore parfaitement méconnus des grandes puissances s'affrontant. Comme dans les meilleurs romans d'espionnage, éloge est faite du culte de la trahison, de l'abandon, de la désinformation et du montage.

Tout auteur de ce type d'ouvrage risque d'ailleurs d'être par moment victime des témoins de l'époque par ce qu'il entendait dénoncer : l'affabulation, que les maîtres espions ont l'air de parfaitement savoir utiliser.

Patrice MEYZONNIER
IHESI

GATTO Dominique, THOENIG Jean-Claude, *La sécurité publique à l'épreuve du terrain. Le policier, le magistrat, le préfet*, IHESI – L'Harmattan, 1993, 230 p.

Hormis le génial TCHEKOV ou KAFKA, quel est l'auteur qui pourrait intéresser le public en montrant des conseillers d'État ennuyeux ou des bureaucrates tatillons ?

Pourtant, dans cet univers un peu terne des agents publics, certaines corporations jouissent davantage des faveurs des auteurs d'œuvres de fiction.

Tel est le cas des quatre corps de fonctionnaires qui se préoccupent de la sécurité publique : le corps préfectoral, les policiers, les gendarmes et les magistrats.

La spécificité qui caractérise ces corps d'agents publics leur fait vivre leur métier différemment des autres.

C'est notamment à la quête de cette spécificité que sont allés les auteurs de *La sécurité publique à l'épreuve du terrain*, ouvrage qui fourmille de renseignements sur la manière dont les acteurs de la sécurité publique vivent leur fonction.

Certes, tout n'est pas idyllique dans les relations tissées entre les institutions qui concourent à notre sécurité. On le sait par les films, les romans, les essais et, plus récemment pour ce qui est de la France qui a accusé ici un retard certain, par les études sociologiques.

Les sociologues Dominique GATTO et Jean-Claude THOENIG montrent comment des acteurs si différents par la formation et la fonction, essaient de surmonter ces difficultés pour s'entendre, malgré tout ce qui peut les séparer sur le plan institutionnel.

Parmi les nombreuses questions abordées sur ce thème, il en est une qui est centrale : comment les acteurs de terrain s'y prennent-ils pour faire naître de la souplesse là où elle fait défaut ?

Les auteurs montrent que si les relations entre ces différents corps sont officiellement organisées, cette organisation s'avère rigide et insuffisante et que, dans les faits, un ensemble de pratiques informelles voit le jour. D'un mot, l'on peut dire que les acteurs de la sécurité s'émancipent.

Des relations officiellement organisées

Les acteurs de la sécurité publique appartiennent à des administrations ou à des corps différents et quelquefois concurrents. Ainsi, un préfet exerce-t-il une fonction plus générale qu'un commissaire de police et peut avoir des priorités très différentes.

La Constitution érige le magistrat de l'ordre judiciaire en gardien de la liberté individuelle alors que le commissaire de police s'inquiète davantage de l'efficacité du travail qui lui incombe.

De même, au sein d'une administration, les hommes n'exercent pas les mêmes fonctions et il existe une hiérarchie officielle. Alors que les uns sont censés contrôler et commander, les autres sont censés obéir et exécuter, ce qui peut générer des tensions si les personnalités sont affirmées de part et d'autre.

Enfin, en instituant, par exemple, des services concurrents (police et gendarmerie) sur des secteurs géographiques contigus, n'encourt-on pas le risque de voir se développer une situation du type « guerre des polices » ?

Ainsi, les rôles dévolus officiellement aux acteurs de la sécurité publique peuvent générer des tensions.

La concertation formelle a alors pour objet d'introduire de la souplesse là où elle fait défaut.

En effet, il existe d'une part, beaucoup d'interdépendance entre les tâches à l'intérieur d'une même administration et d'autre part, la sécurité et l'ordre publics exigent l'intervention simultanée ou successive de nombreux services ou ministères. C'est pourquoi, une concertation est organisée officiellement à travers de multiples procédures (plan ORSEC, plan Epervier) qui fixent, dans le détail, le rôle de chacun des acteurs.

Parallèlement, les chefs de services sont informés des directives et des priorités de leur administration centrale et en informent les subordonnés. Ces derniers, à leur tour, font remonter l'information qu'ils détiennent vers les chefs de services, lesquels vont la diriger sur l'administration centrale via le préfet.

En outre, de multiples structures et réunions institutionnelles rassemblent les responsables de la sécurité publique. C'est ainsi qu'une réunion hebdomadaire des chefs de service de la police nationale a lieu chez le préfet. Cette réunion « permet de sentir l'état d'esprit, de passer les messages et de faire un tour d'horizon des problèmes nationaux » dira un directeur de Cabinet de préfecture.

Le procureur de la République réunit également périodiquement les responsables locaux de la police urbaine et de la gendarmerie. Il en va de même des substituts à l'égard des officiers de police judiciaire.

Introduire de la souplesse, là où elle fait défaut, est aussi le rôle dévolu aux instances ou actions de partenariat au niveau local ou départemental.

Les comités communaux ou départementaux de prévention de la délinquance et des politiques comme le développement social des quartiers procèdent d'une conception élargie de la sécurité publique et de ses acteurs et tentent de décloisonner les administrations se préoccupant de sécurité (école, police, gendarmerie, éducation surveillée, etc.).

L'ouvrage montre que les mécanismes officiels de concertation et de coordination sont appréciés, non pour ce qu'ils sont censés être, mais comme une ressource pour maîtriser autrui.

De ce fait, on peut se demander s'ils ne manquent pas leur principal objectif qui est d'introduire de la souplesse dans les rouages administratifs.

Ainsi, tel procureur de la République regrettera que le directeur départemental des polices urbaines ne vienne pas à ses réunions alors qu'il va à celles organisées par le préfet.

La réplique à ce regret vient d'un chef de service de police urbaine qui assiste aux deux types de réunion, « on y dit les mêmes choses » affirme-t-il.

En fait, les mécanismes de concertation formels ont tout de même leur utilité car ils permettent d'induire de la clarté et de la prévisibilité dans les réactions d'autrui mais non de fonder des comportements coopératifs. Les acteurs de la sécurité semblent s'approprier ces mécanismes de façon ambivalente. Les comportements coopératifs sont davantage le fruit de différentes attitudes devant le travail et notamment des réseaux relationnels que le fonctionnaire a su tisser au cours de sa carrière.

Ce sont ces réseaux qui donnent ses véritables dimensions à la concertation des hommes de terrain.

Des acteurs qui s'émancipent et l'émergence d'une coopération informelle

L'ouvrage donne de précieuses indications sur les procédés par lesquels les hommes de terrain vont s'émanciper d'une tutelle administrative pesante.

Il met ainsi en évidence le fait que, pour donner de la souplesse à un fonctionnement qui, sans cela, serait de nature trop rigide et bureaucratique, l'ensemble de la hiérarchie policière laisse de l'autonomie à ses subordonnés.

« Mon commissaire ? Il ne me pèse guère » dira un chef d'unité de police judiciaire et administrative. Un inspecteur ne dira pas autre chose en affirmant: « avec le chef, je n'ai aucun problème ».

De même un chef de commissariat dira : « je n'ai jamais de contrôle, ni de visite de la part de la hiérarchie, elle n'est pas directive et c'est bien comme cela ».

C'est la spécificité du travail policier qui est vécue comme devant engendrer une telle autonomie.

La coopération informelle est peut-être issue de cette liberté dont dispose l'acteur de terrain.

Elle est cependant jalonnée d'obstacles : pairs statutaires critiquant un rapprochement jugé « contre nature », rupture du « contrat » par l'un des partenaires, etc. Lorsqu'elle existe, elle se présente comme un réseau d'amis au sein des administrations. Ce réseau privilégiera fortement la dimension conviviale et affective.

Les réseaux d'amitié se construisent en vue d'être des instruments d'insertion dans la vie locale. Des normes précises et explicites les traversent qui en font des instruments de contrôle de l'autre afin qu'ils soient le moins imprévisibles possible.

Ces réseaux introduisent davantage de souplesse dans la vie administrative que les organismes formels précisément en ce qu'ils sont basés sur des liens affectifs.

L'ouvrage montre avec force que, pour une large part, le pragmatisme administratif, c'est-à-dire le fait de privilégier l'arrangement par rapport à l'application de la règle officielle, est directement lié au fait de disposer d'un capital relationnel extra institutionnel.

Plus ce capital est important et moins le fonctionnaire sera tenté de privilégier la conformité bureaucratique.

Au sujet des raisons qui le poussent à rechercher l'accord préalable des policiers et des gendarmes sur une modification des règles de répartition des affaires, un substitut dira que, s'il avait imposé sa décision, comme il en avait le droit, des tensions auraient pu émerger et l'une des parties cesser de collaborer.

De plus, l'insertion dans un réseau relationnel local a des incidences sur le fonctionnement du service lui-même.

L'un des moments forts de l'étude réside dans la démonstration faite que le réseau relationnel local du chef de service peut lui permettre d'asseoir son autorité à l'intérieur même de son service.

C'est ainsi que ce réseau ne sert pas de substitut à la dureté de la machine administrative que le chef de service utiliserait pour fuir son service.

Au contraire il sert d'atout décisif pour favoriser son jeu à l'intérieur de celui-ci.

Ce livre montre avec pertinence que les relations publiques constituent une carte maîtresse au niveau des rapports que peuvent entretenir les acteurs de la sécurité intérieure.

Ce faisant, il applique à ces acteurs une observation plus générale concernant les chefs d'entreprises dans le monde d'aujourd'hui.

En effet, l'on sait, depuis longtemps déjà, que les relations publiques constituent une des clés de la réussite financière. Démontrer que pour la sécurité publique il n'en va pas autrement était un défi que les auteurs ont bien relevé.

Alain NAÏM
IHESI

LAUFER Romain, *L'entreprise face aux risques majeurs : à propos de l'incertitude des normes sociales*, L'Harmattan, 1993, 316 p.

Romain LAUFER a consacré l'essentiel de ses études à la façon d'appréhender les phénomènes sociaux en général soit pour traiter de l'acceptabilité sociale des nouvelles technologies, soit pour formaliser des processus de management et de marketing.

L'entreprise face aux risques majeurs est un thème de réflexion qui prend une dimension nouvelle dans la conceptualisation qu'en propose Romain LAUFER dans son dernier ouvrage. A l'analyse déterministe, ou positive, dépassée – même si elle a été riche d'enseignement et de prise de conscience – Romain LAUFER ajoute dans un premier temps, l'approche de Mary DOUGLAS, dans *Risk Acceptability According to the Social Sciences*, qui appelle les sciences sociales à la barre des témoins quand les problèmes cruciaux que constituent les risques majeurs frappent nos sociétés. Dans un deuxième temps, il prolonge le programme de recherche par Mary DOUGLAS en précisant, avec Patrick LAGADEC dans *États d'urgence, défaillance technologique et déstabilisation sociale*, la « représentation commune que le public se fait de la justice ». C'est alors pour Romain LAUFER le moyen de proposer une description des processus sociaux par la notion de système de légitimité dont il étudie la crise et la vulnérabilité actuelles.

C'est en réalité l'émergence de l'opinion publique comme instance de légitimation d'une part et d'autre part, le développement de la communication comme technique dominante de légitimation que Romain LAUFER introduit pour généraliser la notion de risques majeurs en tant que phénomène structurel et global bien au-delà de sa manifestation aux yeux du public sous la forme accidentelle et locale que constituent les risques industriels ou naturels.

Ceci lui permet de présenter et de rapprocher des exemples de risques tout aussi divers que graves pour l'entreprise qui doit les gérer. Cette

diversité, ainsi que la gravité des conséquences, sont intéressantes à examiner sous l'aspect de la stratégie de défense de l'entreprise concernée et des enjeux.

– *Bhopal pour Union Carbide.* Vis-à-vis des indemnisations, la question s'est posée de savoir s'il s'agit de la filiale indienne ou de la maison mère américaine. La société a soutenu l'hypothèse du sabotage pour dégager sa responsabilité. La mesure des conséquences a posé un problème d'unité de mesure et est allée jusqu'à la remise en cause de l'avenir de la société.

– *La pollution du Rhin pour Sandoz.* Là encore, hésitation entre la société suisse et le groupe industriel mais, également incertitude sur la quantité de produits déversés et sur la fixation des limites de dégâts dans le temps et l'espace. Difficultés et flou stratégique vis-à-vis d'un traitement individuel ou collectif des indemnisations.

– *Le projet Saturn* a bouleversé la stratégie de développement de General Motors et entraîné la fermeture de 11 usines et le licenciement de 29 000 employés après un bras de fer entre actionnariat et managers. Là encore, stratégie d'entreprise pour le moins dangereuse et mal évaluée.

– *L'escroquerie aux changes de Volkswagen* lui a coûté en 1987, 480 millions de DM, soit 80 % de ses bénéfices de l'année précédente par incapacité du groupe à contrôler les énormes volumes de transactions financières.

– *La chute de KIS (Key Independant System)*, société grenobloise leader mondial du service minute, qui lance inconsidérément son opération « Minilab », confiant la mise en œuvre de laboratoires de développement photographique à des non spécialistes. L'erreur commise réside-t-elle dans les études de marché, dans la technique de recrutement des contractants, dans la formation des franchisés, dans la maintenance des machines elles-mêmes ?

– *La réussite de l'OPA* hostile menée contre le groupe agro-alimentaire Béatrice Foods entraînant le dépeçage de ce dernier groupe en 1986 sans qu'il soit aisément de mesurer le résultat de ce démantèlement : financier, économique, court ou long terme.

– *Les conséquences désastreuses pour la Société générale de Belgique* considérée comme représentant un tiers de l'économie du pays, de la lutte entre deux OPA en 1988 qui ont coûté de l'ordre de 8 milliards de francs français aux protagonistes (M. de BENEDETTI, GEVAERT et la Compagnie de Suez).

– *Enfin l'affaire Guinness* et sa stratégie de défense contre une OPA en 1986 qui a coûté leur siège à quatre présidents ou directeurs généraux, fait trembler la City et entraîné un brassage financier important.

C'est bien le premier mérite de l'ouvrage de Romain LAUFER que de montrer l'utilité d'une approche conceptuelle de la notion de risque majeur pour étudier le comportement des entreprises face à tous les risques, notamment financiers, qui les touchent et pour en déduire les

erreurs de stratégie commises en temps de crise et les limites d'une approche empirique.

C'est ensuite un autre mérite de l'auteur que de développer une théorie basée sur l'évolution actuelle de la notion de légitimité, de son extension aux acteurs sociaux et, s'appuyant sur l'histoire de l'épistémologie, du statut de la technologie, du risque, de l'anticipation, des processus d'assurance et de la notion de responsabilité, d'aboutir à la construction d'une typologie des risques majeurs et à la proposition de principes d'un management du risque majeur.

La raison ne parvient plus à fonder la légitimité des représentations du monde qu'elle produit. Désormais, c'est l'opinion qui juge et le consensus des opinions ne peut être fondé que sur quelques principes simples appuyés par une démarche anticipative et persuasive. La notion de débat contradictoire est au cœur de tous les exemples étudiés, qu'il s'agisse de questions de droit, de sciences dures ou d'économie; l'enjeu central de ce débat est toujours la mise en cause de la responsabilité de l'entreprise concernée.

Celle-ci est donc amenée à faire face au hasard et à la nécessité. Si les lois du hasard s'appliquent (c'est le cas où l'on considère un grand nombre d'événements semblables) on est conduit à des règles de décision qui relèvent de la gestion du probable; en cas d'événement rare ou unique, on entre dans le domaine de la gestion de l'improbable et c'est à ce niveau que se situent les décisions stratégiques d'une entreprise faisant en général appel à la raison, à la tradition et au charisme. Si, enfin, la catastrophe est arrivée, on entre dans la gestion de l'impossible.

A la gestion du probable, se rattachent les sous-systèmes dont la maîtrise est quasi-positiviste : stocks, files d'attente, portefeuilles financiers, trafic et accidents de circulation, tout le champ des assurances.

Le management de l'improbable a successivement fait appel depuis 30 ans au « modèle à feed back » qui a sauvé les premières entreprises l'ayant appliqué mais sans avantage dès lors qu'il est généralisé. A suivi le « modèle à fonctions transversales » souvent rassemblées au sein de directions de la communication interne et externe, ou au sein de fonctions de Risk Managers. C'est enfin la maîtrise de l'incertitude dans tous les domaines de gestion qui a été recherchée ces dernières années : floraison des politiques de qualité, projet d'entreprise ou moyens financiers de sauvegarde.

Il reste les cas les plus difficiles de gestion : le management de l'impossible, c'est-à-dire des cas où la catastrophe a eu lieu. Il est trop tard et la crise remet en cause le savoir préalable des dirigeants de l'entreprise concernée. La gestion de crise dépend alors essentiellement :

- du pouvoir d'expertise opérationnelle mis en place au préalable;
- du contrôle des mouvements et réactions des populations concernées;
- de la création d'une cellule de crise charismatique.

Ceci s'applique à tous les domaines à risques majeurs spécifiques de la société actuelle : nucléaire, génie génétique, déchets, incendie, informatique et liberté, piratage, transports, concurrence, propriétés industrielles.

Dans chacun de ces domaines, la gestion de l'impossible se caractérise par :

- l'établissement de règles à caractère « d'inversion de la charge de la preuve » : sans de telles règles tout est abus alors qu'avec les lois correspondantes tout abus doit être prouvé. Il s'agit évidemment de soumettre au débat démocratique des projets de lois allant dans ce sens;
- les procédures de participation des usagers : ce sont les enquêtes publiques, les commissions légitimantes;
- la communication avec les acteurs sociaux. Ceci impose de définir le langage (faisant appel au droit, à la raison autant qu'à la science) ainsi que les lieux de communication (de la presse au tribunal).

L'ouvrage de Romain LAUFER est utile au décideur pouvant se retrouver un jour en situation de gestionnaire de crise. Il l'est également au spécialiste de la maîtrise du risque, à qui il apportera plusieurs voies de réflexion non explorées à ce jour.

La présentation des exemples est à recommander pour tout responsable quelque soit son domaine d'activités. Intéressante en soi, elle constitue une introduction attractive à la pédagogie de la crise traitée dans le reste de l'ouvrage.

Alain DEBIAR
*Directeur central de la sécurité
 Commissariat à l'énergie atomique (CEA)*

NOBLET Pascal, *L'Amérique des minorités. Les politiques d'intégration*, Ciemi-L'Harmattan, 1993, 359 p.

Un livre d'actualité que l'actualité ne rendra pas caduque de sitôt tant les questions qui y sont abordées, concernant l'immigration vers les États-Unis et l'intégration des minorités par la société américaine, seront lancinantes à l'avenir. C'est aussi notre présent et notre futur qui sont abordés par cet ouvrage. Qu'il s'agisse de l'Amérique du Nord, de la Communauté européenne ou encore du Japon, quoi qu'en dise, et hormis un changement bien improbable dans les rapports Nord-Sud, voire Est-Ouest, ces îlots de prospérité dans le monde devront accueillir et intégrer les flux de populations migrantes en provenance du reste de la planète.

En écrivant ce livre sur les minorités et sur les politiques d'intégration aux États-Unis, Pascal NOBLET fait œuvre utile au moment où les pays européens et notamment la France, sont tentés par une fermeture des frontières et par un durcissement des conditions d'accès à la nationalité. Il explicite en effet, dans le détail, comment ce pays d'esclavagisme et encore d'apartheid il y a peu, a mis en œuvre des mesures radicales pour favoriser l'intégration des individus appartenant aux minorités. Rompant avec l'acceptation ou le rejet sans nuance du mythe américain, il nous fait découvrir comment s'est construite cette nation multi-ethnique (première partie), quels sont les efforts réalisés pour tendre à une égalité réelle entre les citoyens (deuxième partie) et, enfin, comment ses politiques d'intégration butent sur un problème toujours présent, celui de la pauvreté (troisième partie). La dernière phrase de son introduction à propos des émeutes de Los Angeles est révélatrice de cette redécouverte derrière la question ethnique de la question sociale que les années de Reaganisme avaient contribué à occulter : « Précisément parce que la société multiculturelle est l'horizon indépassable de notre époque, il était temps qu'on se souvienne que la viabilité d'une telle société dépendra d'abord de l'attention portée aux conditions d'existence des plus défavorisés de toutes origines »⁽¹⁾.

Le thème de la construction d'une nation à partir de la diversité multi-ethnique est au cœur de cet ouvrage. Les États-Unis ne sont pas un cas à part. La résurgence des nationalismes, les revendications des minorités un peu partout dans le monde, l'amplification des phénomènes migratoires nous disent la valeur d'exemple de ce pays. Si tous les exemples ne sont pas à suivre aveuglément, ils doivent cependant nous faire réfléchir. Et pour réfléchir, il faut connaître et donc s'informer. Nul doute que, avec une matière puisée aux meilleures sources, ce livre est une référence dont la lecture parfois difficile, compte-tenu de l'abondance des données, ne doit pas décourager ceux qui s'intéressent de près à ces questions.

Les faits et les propos contenus dans cet ouvrage ne sont pas nouveaux pour les observateurs de la vie américaine. De nombreux ouvrages y ont été consacrés dans un passé récent⁽²⁾. *Le Monde diplomatique* en fait état pratiquement dans toutes ses livraisons depuis des années. L'utilité de ce livre tient plutôt dans le fait d'avoir réuni des données éparses, de les avoir actualisées et de les publier à un moment particulièrement opportun en France avec les débats sur l'immigration, le code de la nationalité et la politique de la ville. Il vient aussi, à propos, nous indiquer qu'il n'y a pas d'approche univoque de ces questions.

(1) p. 31.

(2) Voir en particulier Sophie BODY-GENDROT, Laura MASLOW-ARMAND, Danièle STEWART, *Les noirs américains aujourd'hui*, Armand Colin, 1984; Nicole BERNEIHM *Voyage en Amérique noire*, Stock, 1986; Sophie BODY-GENDROT *Ville et violence*, PUF, 1993. Voir aussi l'excellent dossier publié par *Le Monde diplomatique*, « États-Unis, fin de siècle », 1992.

Tout le livre est construit autour de la place faite aux minorités ethniques dans la construction de la nation américaine et de la reconnaissance de leurs droits. C'est l'élément-clé qui permet de comprendre la manière selon laquelle est abordée la question de l'immigration et de l'intégration.

Après avoir été dominées et exploitées par la majorité blanche euro-américaine pendant des décennies, les minorités se sont vues reconnaître depuis la « révolution des droits civiques » dans les années soixante, un droit moral à réparation matérialisé par l'octroi de garanties (reconnaissance et valorisation de leur identité culturelle, garantie solennelle contre les discriminations dont elles furent l'objet, mise en place de programmes dits d'*affirmative action* visant à compenser les handicaps sociaux liés au statut inférieur dans lesquelles elles avaient été maintenues). Cette reconnaissance des droits arrachée de haute lutte par la minorité noire, a été étendue à d'autres groupes minoritaires, les Indiens (*Native Americans*), les Hispaniques et les Asiatiques. Elle tend aussi à s'étendre au bénéfice d'autres groupes sociaux, les homosexuels, les femmes... L'appartenance à une minorité est devenue légitime aux États-Unis et on peut même parler à ce propos d'une fierté identitaire. Dès lors, si la présence d'un immigré sur le territoire national peut être contestée, il n'en va pas de même pour quelqu'un appartenant à une minorité ethnique.

En fait, pour nombre de ces minoritaires, c'est la majorité blanche qui doit être considérée comme immigrée. Il en est ainsi pour les Indiens, les premiers occupants de cette terre. Pour les Hispaniques, la Californie, le Texas, l'Arizona, le Nouveau Mexique et le Colorado étaient leurs terres jusqu'en 1848. Quant aux Africains-Américains, leur arrivée a été concourante de celle des Blancs. La révolution des droits civiques n'a pas été la simple reconnaissance du droit des minorités, elle a réactualisée une question fondatrice de l'histoire des États-Unis, celles du droit d'immigrer et du droit pour l'immigrant de vivre dans ce pays. De fait, et contrairement à de nombreux pays qui ont essayé de limiter l'immigration, les États-Unis continuent d'accueillir un grand nombre d'étrangers qu'il s'agisse d'immigrants « légaux » ou non. Depuis l'amendement KENNEDY-JOHNSON de 1965 aux dispositions légales restrictives antérieures, le nombre d'entrées légales d'étrangers aux États-Unis est passé de 300 000 par an dans les années soixante à près de 700 000 à la fin des années quatre-vingt. Par ailleurs, une grande tolérance est appliquée à l'égard de l'immigration clandestine dont les chiffres sont bien sûr inconnus.

Tout ceci fait l'objet d'un débat ouvert aux États-Unis et Pascal NOBLETT nous montre, à travers une analyse souillée de divers arrêts des cours de justice, comment ce débat fluctue autour de la question-clé du droit des minorités. L'analyse de l'application des droits civiques et du principe de l'*affirmative action*, c'est-à-dire de la préférence accordée aux indivi-

dus appartenant aux groupes minoritaires pour remédier aux effets des discriminations passées, constitue la partie essentielle de l'ouvrage.

A partir d'exemples nombreux et précis, il nous montre comment les juges américains ont élaboré une nouvelle jurisprudence qui assouplit les moyens de la preuve en matière de discrimination (domaine où il est particulièrement difficile pour la victime d'administrer la preuve qu'elle a été discriminée) ceci afin d'atteindre une plus grande égalité entre les citoyens, quelle que soit leur origine. Avec l'*affirmative action*, c'est la réparation des effets de discrimination passée qui est visée. Les Indiens, les Hispaniques, les Noirs et les Asiatiques en sont les principaux bénéficiaires, certains de ces programmes pouvant s'adresser à tous les individus quelle que soit leur nationalité. Ils peuvent ainsi accéder à des emplois réservés dans les administrations et les entreprises privées même si leurs compétences professionnelles sont jugées inférieures à celles des candidats blancs. Il en est de même dans l'accès aux universités et au logement ainsi qu'en matière de représentation politique. Indéniablement, ces programmes d'*affirmative action* ont été un succès en permettant que les minorités soient représentées à concurrence de leur part dans la population dans de nombreux secteurs. Au pays du libéralisme, de telles mesures imposées aux entreprises et aux banques ont de quoi surprendre le lecteur français.

Si cette politique a connu des succès et a réussi à désamorcer la pouddière sociale (notamment en constituant une classe moyenne au sein des minorités), elle n'a pas pour autant réduit les écarts de développement dans les villes, ni supprimé la pauvreté et les ghettos. Alors que l'égalité de tous devant la loi semble en bonne voie, avec une législation anti-discriminatoire unique dans les pays industrialisés, il n'en est pas de même de l'égalité économique et sociale. Les États-Unis restent en effet un paradoxe : « Un pays où les individus bénéficient théoriquement de protections juridiques inégalées, mais où les quartiers les plus pauvres évoquent irrésistiblement la misère du Tiers-Monde »⁽³⁾. En 1990, près de 34 millions d'Américains vivaient en dessous du seuil de pauvreté⁽⁴⁾ : 28 % pour les Hispaniques, 32 % pour les Noirs contre 11 % chez les Blancs et 12 % chez les Asiatiques (la seule minorité à tirer son épingle du jeu compte-tenu de son origine sociale). Le taux de mortalité infantile est deux fois plus élevé parmi les Noirs que parmi les Blancs.

Dans de nombreux domaines (logement, éducation, santé, prévention de la délinquance, etc.), la politique réaganienne de réduction ou de suppression des programmes sociaux fédéraux novateurs imaginés sous KENNEDY et JOHNSON a contribué à approfondir le fossé économique entre les groupes de population et notamment au sein des minorités. Si l'heure est à des approches qui renouent avec les politiques des années

(3) p. 208.

(4) C'est-à-dire, pour une famille de 4 personnes, disposant de moins de 12 000 dollars par an.

soixante avec l'*empowerment*, c'est-à-dire le renforcement des pouvoirs locaux et le soutien aux organisations communautaires de base dans les quartiers où vivent les minorités, le chemin sera long pour réduire ces inégalités socio-économiques dans les villes américaines qui sont, plus que le fait minoritaire, l'arrière fonds des émeutes de Los Angeles.

Retenons les dernières phrases de la conclusion car elles reflètent bien la portée de cet ouvrage : « L'avenir politique, pour les membres des minorités, mais aussi pour le personnel politique blanc, appartiendra à ceux qui sauront le mieux épouser les contraintes et les potentialités de la société multi-ethnique. Au vu des évolutions démographiques, le jour n'est pas si lointain où même l'élection du président de la République se jouera sur cette compréhension. Ce jour-là, même l'élection d'un président des États-Unis noir sera devenu possible »⁽⁵⁾. Tel est bien le défi, et pas seulement pour les États-Unis.

Claude JACQUIER
Chargé de recherche au CNRS
Laboratoire CIVIL
Université Pierre Mendès-France de Grenoble⁽⁶⁾.

RAYMOND Serge, *Crimes de sang et faits de violence*, Marseille, ed. Hommes et perspectives – Le journal des psychologues, 1993, 180 p.

L'auteur, Serge RAYMOND, psychologue, est l'un des animateurs et constructeurs actuels de la psychologie légale et criminologique en France. Il enseigne à la faculté de médecine de Paris-Sud. Ses diverses publications, appréciées des spécialistes, comportent trois axes : certaines font partie des ouvrages de base sur l'expertise psychologique et psychiatrique légale; d'autres restent dans la ligne plus classique de la criminologie clinique (le psychopathe, la dangerosité, l'évaluation, la prédiction du comportement violent); enfin, il applique toujours ses connaissances de clinicien à la compréhension des formes renouvelées de la violence dans l'actualité (prise d'otage, terrorisme, coercition, médias).

Ce livre, dans ce contexte, vient compléter le livre précédent (*Les expertises en sciences humaines*, Privat, Toulouse, 1989) traitant du premier axe et nous présente son analyse et sa pensée sur les axes deux et trois; si

(5) p. 311

(6) Claude JACQUIER a publié plusieurs ouvrages qui traitent de questions voisines de celles abordées par Pascal NOBLET notamment *Voyage dans dix quartiers européens en crise*, L'Harmattan, 1991 et *Les quartiers américains, rêve et cauchemar*, L'Harmattan, 1993.

le titre du nouvel ouvrage ne nous révèle pas l'orientation théorique de l'auteur, il délimite bien ce champ.

Les criminologues du début du siècle se centraient avant tout sur les crimes passionnels puis, avec LAGACHE et HESNARD, la psychanalyse a été appliquée à la compréhension de l'agressivité, des avatars de la jalousie et de la culpabilité dans l'origine du crime. LACAN a éclairé les dimensions de loi, de liberté et de choix dans le parcours du crime. Mais les cliniciens restaient encore étrangers au contexte sociologique et historique, leurs analyses théoriques étaient souvent intemporelles.

J. BERGERET fut l'un des psychanalystes cliniciens rigoureux capable de réaliser ces jonctions et d'intégrer également le développement des sciences biologiques et des nouvelles classifications structurelles dans le diagnostic. Mettant les choses à leur place avec clarté, il pouvait à nouveau développer la spécificité de l'école française qui ne s'écarte jamais de la réflexion sur la violence fondamentale.

C'est dans ce développement français de la criminologie clinique que se situent les apports de Serge RAYMOND. Il apprend au lecteur à analyser un cas criminel (parricide ou fratricide), à le situer dans son contexte familial et social, à en sortir des hypothèses sur la logique interne qui a progressivement abouti au passage à l'acte violent, à faire la part des dimensions psycho-pathologiques et psycho-biologiques, à intégrer ce qu'apportent les tests de personnalité et à se confronter avec la part d'illogique, d'absence de mobiles ou aux logiques multiples et différentes qui caractérisent les meutres. En clinicien, il analyse spécialement le langage de l'auteur de l'acte dans une lecture freudienne et lacanienne mais sans chercher à prouver son appartenance d'école ni tomber dans l'assurance arbitraire ou le jargon complaisant. Sous sa plume, les concepts utilisés restent des outils de compréhension.

Ce qu'il cherche surtout à cerner, c'est le jeu à distance avec la mort et le temps que constitue l'assassinat. Pourquoi un acte fou se réalise chez une personne qui n'est pas folle, pourquoi un individu résout les questions essentielles du sens à travers la mort d'autrui, pourquoi s'ensuit-il souvent une amnésie de l'émotion et de l'affect, pourquoi plusieurs sens peuvent-ils être donnés à la même conduite ? Il ne le fait pas en philosophe mais en psychologue qui essaie de comprendre le fonctionnement d'une personnalité et sa psychodynamique. Sans prendre position sur la pertinence des conduites de la société qui juge, classe le criminel comme normal ou fou, enferme le contrevenant, l'auteur accepte ce contexte comme une des données du sens global de la conduite.

Serge RAYMOND se montre très pédagogique dans la démarche, présentant rapidement les divers concepts et écoles que le lecteur a besoin de connaître pour suivre son analyse et ne s'attribuant pas les éclairages qui sont l'œuvre des pionniers. Mais la démarche, l'interrogation clinique, le choix des outils conceptuels pertinents ainsi que des hypothèses et la compétence pédagogique sont bien les apports de l'auteur. Le lecteur profite de l'expérience de celui-ci, en situation, comme le ferait un étu-

diant en formation auprès d'un expert qui ne cherche pas à prendre personnellement la place devant le cas, l'écoute et la tentative de compréhension.

Après ce stage, le lecteur qui vient d'être formé à l'approche clinique est emmené en situation là où la mort de l'autre n'est pas encore réalisée mais conditionnelle : c'est le cas de la prise d'otages. L'acquis dans la compréhension des dynamiques précédentes trouve ici l'occasion de s'appliquer pour tenter de gérer le temps et les dynamiques avant le passage à l'acte final. Serge RAYMOND n'hésite jamais à se montrer didactique avec précision pour faire le point rapide des connaissances sur le thème avant de poursuivre sa démarche. Après avoir travaillé jusqu'à maintenant sur le comportement individuel, il aborde ensuite le même problème mais au plan collectif de la violence des foules. Si la psychothérapie familiale a permis de cerner ces dynamiques dans un contexte et dans un nombre de paramètres encore limité, l'auteur nous entraîne à exercer cette analyse sur des paramètres plus nombreux (violence dans les matches de foot-ball). Sans aller jusqu'à indiquer explicitement les apports de l'analyse systémique, il insiste sur « l'alliance qu'il y a entre tous les acteurs du drame », y compris ceux qui gèrent les organes de régulation et d'autorité. Il aborde alors les interdépendances dans la relation qui existe entre preneur d'otages et victimes, l'identification à l'agresseur, la persuasion coercitive. C'est un éclairage sur la psychologie du psycho-traumatisme. Cet ouvrage solide donne, pour les divers spécialistes confrontés à la violence individuelle et collective, une synthèse rapide et claire des connaissances actuelles telles qu'on peut les utiliser en situation. Il est rare que les auteurs français fassent ainsi la jonction entre savoir universitaire et pratique, préférant limiter les risques de l'innovation intellectuelle véritable, en se camouflant derrière le jargon polyvalent et obscur ou, inversement, derrière des statistiques. Serge RAYMOND doit être remercié en ce sens. La clarté sait aller de pair, chez lui, avec une richesse de l'interrogation et l'apport de nombreuses hypothèses. La structure de son livre et l'écriture sont inscrites dans une volonté de formation, pour que les lecteurs parviennent à analyser davantage les faits que l'actualité déverse continuellement. L'entreprise est réussie. En ce sens, le livre s'adresse également au public cultivé qui n'est pas dispensé par les médias ou par son expérience de la vie quotidienne, de devoir comprendre le « pourquoi » de la violence afin de se situer positivement face au phénomène.

Roger DUFOUR-GOMPERS
Psychologue, psychothérapeute
Professeur au département de criminologie
Université Bar-Ilan
(Israël)

SCHMELCK Marie-Adeline, *Introduction à l'étude des toxicomanies*, Paris, Nathan, 1993, 128 p.

L'ouvrage de Marie-Adeline SCHMELCK, *Introduction à l'étude des toxicomanies*, figure dans la collection 128 aux éditions Nathan. Mention non anodine car 128 est le sigle d'une collection qui, limitée justement à 128 pages, propose des ouvrages de synthèse des connaissances traitant de divers thèmes, ici les toxicomanies, et destinés aux étudiants du premier cycle universitaire. Cet objectif se double avec celui de l'auteur. Il s'agit « de donner au lecteur des points de repères clairs, de préciser les données actuelles concernant la toxicomanie et de la situer dans ses contextes historique, sociologique et psychologique » tout en centrant les propos, non sur les usagers occasionnels, mais sur les toxicomanes et plus particulièrement les héroïnomanes et ce, sans aucun souci d'exhaustivité.

Avant d'évoquer le sujet toxicomane, approche que nous privilégierons en raison de la formation en psychologie de l'auteur, celle-ci nous propose d'analyser l'objet toxicomanies selon différentes dimensions. Ce signifiant identique renvoie à des significés différents selon qu'il est employé en psychologie, biologie, sociologie, psychosociologie ou dans le langage courant. Aussi définir les notions de toxicomanie, de dépendance, de tolérance, d'assuétude, d'addiction est-il un passage obligé dans ce champ d'étude afin de mieux pouvoir le délimiter. Poser les distinctions induites par ces divers termes conduit à établir des différenciations entre les produits utilisés, les multiples usages de drogue et les consommateurs. Les données descriptives et quantitatives à propos des usagers de drogue émanent essentiellement des séries statistiques émises par les ministères de la santé et de l'intérieur. Elles sont d'ailleurs soutenues par des définitions différentes. Les structures de soins parlent de toxicomane au sens de personne dépendante d'un ou de plusieurs produits alors que les services répressifs parlent d'usager de stupéfiants. Reflet de l'activité des services concernés par les consommateurs de drogue selon des logiques professionnelles différentes, ces données décrivent deux populations présentant des caractéristiques parfois opposées. Elles mettent en évidence les difficultés d'une approche quantitative globale des consommateurs de drogue ainsi que le flou des connaissances sur cette question. Enfin sont fournis des éléments de connaissance sur les diverses drogues, cannabis sativa, hallucinogènes, opiacés, cocaïne et crack, médicaments, solvants, alcool, tabac : description de la plante ou du produit, effets physiologiques et psychologiques de la substance, modes de prise, tolérance et dépendance et quelques commentaires plus spécifiques à tel ou tel produit et à l'évolution de l'usage des drogues au XX^e siècle.

Se focaliser sur les produits ne doit pas nous faire oublier le toxicomane en tant que sujet. Ce thème sera abordé en étant centré sur l'adolescence, période de fragilisation et, en général, de début de consommation des

produits psychotropes. Etre adolescent aujourd'hui revient à être confronté à divers paradoxes : abaissement de l'âge des transformations pubertaires et trajectoire différente pour le développement psycho-affectif par exemple. Pourtant « aucun individu ne peut faire cette économie du passage de l'enfance à l'âge adulte ». Physiologiquement et biologiquement, l'adolescent voit son corps se modifier : différenciation sexuelle et capacité de procréation. Il s'agit, pour lui, de reconnaître ce corps, cette image du corps qui renvoie à la connaissance de soi-même. Psychologiquement, se pose la question de l'identité, terme polysémique si il en est. Il sera évoqué à partir de deux courants de pensée différents. L'approche psychosociologique d'E.H. ERIKSON prend certes en considération le développement intra-individuel de l'adolescent mais l'inscrit dans les modèles proposés par chaque société. L'élaboration de l'identité s'effectue par le moyen d'inter-actions. Le courant psychanalytique met l'accent sur la question de l'identité mais aussi sur celle des identifications. Les conflits fantasmatiques oedipiens se trouvant réactivés, l'adolescent a à procéder à un réaménagement psychique pour s'individuer et s'autonomiser. Ce processus dépend de la qualité ou des avatars des relations antérieures avec le premier objet, la mère. Le désir d'affirmation de l'adolescent le conduit à s'interroger sur sa personne mais aussi à faire des choix en établissant de nouvelles relations d'objet, d'où de nouvelles identifications pouvant servir de modèles pour la construction de l'identité. Ce processus de séparation-individuation ne s'accomplit pas sans heurts. Au niveau social, l'appartenance à un groupe de pairs souvent important au début de l'adolescence peut avoir plusieurs fonctions : relais d'identification et de gratification narcissique, autonomisation par rapport aux parents, établissement de liens sociaux. Mais pour d'autres, faire partie d'un groupe peut être un moyen de défense contre l'angoisse de différenciation et d'individualisation. Il en est de même dans le choix d'un *leader*. A la fin de ce processus, surviendra l'autonomie psychique, soit la capacité du sujet à exister par lui-même mais chacun vit cette période de transformations selon des intensités, des modalités et des ressources différentes.

Quelles que soient les difficultés survenant à l'adolescence, tous les jeunes ne deviennent pas pour autant toxicomanes. Quels éléments peuvent mener à une conduite addictive ? Psychologiquement l'enfance des toxicomanes est souvent émaillée de ruptures, d'abandons, d'échecs, d'incestes ou de sérieux problèmes somatiques. Ces événements « traumatiques » n'apparaissent pas toujours dans la réalité. Le sentiment d'abandon peut agir dans une famille aux apparences stables et unies. De même, une surprotection parentale peut être néfaste. Ces signes ne sont pas inhérents à la toxicomanie. Ils conduisent à penser que, durant l'enfance, des facteurs psychologiques sont intervenus, empêchant la construction d'un moi stable. « La dépendance à un produit serait la manifestation d'une impossibilité à résoudre le processus de séparation-individuation ». La drogue protège le moi trop fragile du toxicomane

qui présente une carence au plan de son fonctionnement imaginaire et des identifications, ce qui situe la problématique au niveau de la relation d'objet et implique, pour certains toxicomanes, une fixation à un stade infantile antérieur. Ils seraient en-deçà du conflit oedipien. Quant aux facteurs sociologiques culturels (diminution des valeurs sociales et collectives, survalorisation de l'individualisme) ou économiques (culte de la performance, influence de la société de consommation où l'« avoir » peut venir prendre la place de l'« être »), ils sont des facteurs de risque et non des facteurs causaux. Ils ne sont ni spécifiques à la toxicomanie, ni nécessaires et suffisants à son déclenchement. Suivent quelques considérations, elles aussi, souvent abordées à propos des toxicomanes : le corps et la mort, la dépendance, le manque, l'identité sexuelle, toxicomanies et conduites déviantes, toxicomanies et autres conduites addictives.

Aujourd'hui, il n'est pas possible de parler de toxicomanie sans traiter des problèmes liés à l'infection par le virus de l'immuno-déficience humaine. Outre le caractère intrinsèquement grave et pandémique du virus, son apparition chez les toxicomanes pose une série d'interrogations à différents niveaux : des questionnements sur l'accès aux soins hospitaliers non-psychiatriques pour les toxicomanes, sur les modes de vie précaire, sur l'accompagnement de toxicomanes actifs, sur les couvertures sociales, sur les débats pour établir les priorités entre lutte contre le sida et contre la toxicomanie au plan des politiques publiques. Cet ouvrage propose de faire le point, de façon circonstanciée et momentanée, sur ces questions en fournissant des données épidémiologiques à propos du sida et les résultats d'études portant sur les effets de vente libre des seringues et l'usage des préservatifs. Enfin, cet ouvrage recense d'une part, les structures spécialisées pour toxicomanes en fournissant leurs principales caractéristiques, la composition de leurs équipes, leurs objectifs et leurs pratiques de soins qui ont l'avantage de présenter, en France, une grande diversité et d'autre part, les principales dispositions prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la toxicomanie.

Un ouvrage alliant précision et clarté qui définit clairement son objet en parlant, à juste titre, des toxicomanies au pluriel. Il dépasse même l'objectif initialement fixé car il aborde, pour les repositionner et les analyser posément, un certain nombre de lieux communs fréquemment évoqués à propos des drogues et de leurs usages. Il est complété par une bibliographie commentée où un étudiant mais aussi un lecteur néophyte ou averti peut trouver les informations susceptibles de répondre à ses interrogations plurielles et multidimensionnelles.

Françoise IMPERIALI
IHESI

VIMONT Jean-Claude, *La prison politique en France. Genèse d'un mode d'incarcération spécifique, XVIII^e-XX^e siècles*, Anthropos, Collection « Historiques », 1993, 503 p.

Depuis la parution de *Surveiller et punir* de Michel FOUCAULT en 1975, la justice pénale, et singulièrement la prison, sont devenues des champs privilégiés de l'investigation historique. En France, des pôles de chercheurs se sont constitués autour de FOUCAULT lui-même, puis de Michelle PERROT et de Robert BADINTER. Sous de tels auspices, les semaines ont été fécondes et la récolte est déjà abondante : *Les Galériens* de ZYSBERG en 1987, *Ces peines obscures* de Jacques-Guy PETIT en 1990 et *La prison politique* de VIMONT aujourd'hui (en attendant la publication de l'ensemble des travaux de Catherine DUPRAT sur les philanthropes)⁽¹⁾.

Maître de conférences à l'université de Rouen, Jean-Claude VIMONT avait déjà publié des études intéressantes sur les prisons de la Seine-inférieure pendant la Révolution et sur l'enfermement des politiques pendant la première moitié du XIX^e siècle (dans le cadre des travaux impulsés par la société d'histoire de la révolution de 1848)⁽²⁾. Le présent ouvrage est l'aboutissement d'une recherche commencée, sous la direction de Michelle PERROT, il y a plusieurs années.

Le livre de VIMONT est novateur à un double point de vue : il apporte une masse d'informations inédites sur la vie au quotidien dans les prisons politiques, pendant la période qui va de l'Empire à 1848 ; et surtout, s'y trouve décortiquée la mise en place, par touches successives, d'un régime pénitentiaire différent pour les prisonniers politiques et les détenus de droit commun.

De grandes dates et quelques « lieux de mémoire ».

Le décret du 3 mars 1810 « officialise un état de fait », écrit VIMONT (p. 70). « Des considérations supérieures » s'opposent, dit le préambule du décret, à ce que « soient mis en jugement » des individus ayant attenté à la sûreté de l'État. Les prisonniers sont divisés en cinq classes et huit châteaux ou forteresses reçoivent « le label » (sic) prison d'État

(1) Les grandes dates qui jalonnent l'historiographie de la prison : 1975, FOUCAULT (M.), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, 318 p.; 1980, PERROT (M.), *L'impossible prison. Recherches sur le système pénitentiaire au XIX^e siècle*, Seuil, 319 p.; 1987, ZYSBERG (A.), *Les galériens. Vies et destins de 60 000 forçats sur les galères de France, 1680-1748*, Seuil, 440 p.; 1990, PETIT (J.-G.), *Ces peines obscures. La prison pénale en France, 1780-1875*, Fayard, 749 p.; 1992, BADINTER (R.), *La prison républicaine*, Fayard, 430 p.; 1993, DUPRAT (C.), *Pour l'amour de l'humanité. Le temps des philanthropes. La philanthropie parisienne, des Lumières à la monarchie de Juillet*, C.T.H.S., 486 p.

(2) *Punir autrement, les prisons de Seine-inférieure pendant la Révolution*, Rouen, CRDP, 1989, 144 p.; « Enfermer les politiques : la mise en place progressive des régimes politiques d'incarcération (1815-1848) », *Répression et prison politiques en France et en Europe au XIX^e siècle*, Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIX^e siècle, Créaphis, 1990, p. 189-203.

(p. 77), dont Vincennes. Avec la Révolution, le Temple avait succédé à la Bastille, mais Vincennes, (re)-devenue prison-modèle, témoigne d'une permanence : les lettres de cachet, symbole de l'arbitraire de la monarchie, n'ont pas cessé, sous une forme à peine renouvelée, de produire des effets délétères.

Le 15 janvier 1813, est créé, à la prison parisienne de Sainte-Pélagie, un quartier pour les politiques, baptisé corridor « de l'opinion » en 1816, qui va devenir le fameux « corridor rouge » et traverser toute l'histoire de la répression politique du XIX^e siècle, quand même ne s'y trouvèrent plus, à partir de l'évasion collective de militants républicains du 12 juillet 1835, qu'une poignée de reclus.

L'ordonnance du 2 avril 1817, qui organise les maisons centrales de détention, affecte le Mont-Saint-Michel aux condamnés à la déportation (peine exclusivement politique); puis, avec la réforme du *Code pénal* du 28 avril 1832, est créée la peine nouvelle de détention en matière politique, subie elle aussi dans la maison centrale du Mont-Saint-Michel. THIERS concorde, à cette occasion, les arrêtés de mai et septembre 1833, qui formalisent officiellement les conditions de détention des politiques : pas d'obligation de travail, habits civils, libre choix de la nourriture, possibilité d'étudier, de recevoir des livres et des secours de l'extérieur, port de la barbe, parloir intime, etc. L'arrêté du 7 juillet 1834 étend, dans une large mesure, les améliorations des règlements de 1833 aux politiques condamnés à l'emprisonnement et à la réclusion pour plus d'un an enfermés dans les deux plus grandes maisons centrales françaises, Clairvaux et Fontevrault (qui se vident en 1837, les politiques sont alors remplacés par les enfants).

A partir du 22 janvier 1835, les détentionnaires et les déportés sont affectés à Doullens. Le directeur du Mont-Saint-Michel est muté à la tête de la forteresse. Doullens devient la seule prison française réservée exclusivement aux politiques. A la différence des maisons de force ou prisons d'État de l'Ancien Régime et de l'Empire, l'effectif comprend non plus quelques unités, mais plusieurs dizaines de prisonniers, qu'il s'avère très vite impossible de contenir. D'où l'idée d'expérimenter le cellulaire sur les politiques, tant au Mont-Saint-Michel qu'à Doullens, comme il le fut sur les mineurs de la petite Roquette. La résistance des prisonniers et l'émotion dans l'opinion mirent rapidement un terme à cette tentative, qui se poursuivit par contre à destination des enfants de la Roquette jusqu'au milieu des années 1860.

Aussi, dès la fin de 1835, après l'attentat de Fieschi, fut-il envisagé d'expatrier les politiques. Mais ce n'est que le 8 juin 1850 que les îles Marquises furent désignées pour accueillir les « déportés en enceinte fortifiée ».

Je n'adresserai à Jean-Claude VIMONT que deux critiques, qui ne sont pas fondamentales.

Il est malencontreux qu'il n'ait pas pris en compte les merveilleuses séries 02 1430 à 1436 et CC 60 à 63 des Archives nationales, qui recèlent

en particulier les pétitions adressées par les prisonniers politiques de l'Empire à la Commission de la liberté individuelle créée par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et dont l'inventaire a été publié en 1989⁽³⁾. Par ailleurs, Jean-Claude VIMONT polémique dans son livre avec Alain FAURE⁽⁴⁾, sur le point de savoir si la décennie qu'inaugure la monarchie parlementaire (1830-1840) est foncièrement libérale (VIMONT, reprenant des idées exprimées par AGULHON) ou ne constitue qu'une fragile parenthèse libérale (FAURE). Le régime pénitentiaire appliqué aux politiques de Sainte-Pélagie serait, selon VIMONT, la matrice du futur statut de prisonnier politique. Sans doute, encore que ce régime copie très largement celui instauré dans les maisons de force de luxe (entre autres la Bastille et Vincennes) de l'Ancien Régime. Et Alain FAURE a raison d'insister sur le court espace de temps que dura ce qu'AGULHON appelle « le libéralisme en actes ». A partir de la date-charnière de 1832, l'année du choléra, s'il y a indéniablement des velléités d'améliorer les « vitrines pénitentiaires » que sont la prison des politiques et le traitement pénal des mineurs (voir la circulaire du comte d'ARGOUT de cette année-là), déjà pointent les discours sécuritaires sur la prison ordinaire qu'il faut transformer pour qu'elle cesse d'être le milieu de toutes les contaminations (épidémies, homosexualité, récidive, etc.) et s'annoncent les projets de loi sur le cellulaire et la discipline de fer que va mettre en place le règlement de 1839.

La polémique avec FAURE participe plus du débat de sophistes (ils n'appréhendent pas le même objet), mais, heureusement, l'ouvrage de Jean-Claude VIMONT est aussi traversé de quelques questions primordiales, qui transcendent à la fois l'entité « prison politique » et la période (courte) considérée :

- la prison, politique ou pas, est essentiellement un lieu d'exacerbation des inégalités sociales. Le décret de 1810 divisait les prisonniers politiques en cinq classes, selon, reconnaît VIMONT, des critères essentiellement sociaux (p. 76). Les plus pauvres des « prisonniers d'État » (« la lie du peuple », p. 90) étaient dirigés vers les maisons centrales. Le véritable clivage demeure, comme sous l'Ancien Régime, celui entre Vincennes et Bicêtre, rebaptisée maison centrale dans l'intervalle. « L'opposition Vincennes-Bicêtre devient une figure de style obligée », écrit l'auteur page 136 : elle n'avait jamais cessé de l'être, depuis les écrits pré-révolutionnaires de LINGUET, de MIRABEAU ou de Sébastien MERCIER ;
- Le prisonnier politique, serait-il un militant révolutionnaire, lutte égoïstement pour son statut et ses avantages (libre communication entre les prisonniers, port de vêtement civils, etc.), dans une quête incessante pour se différencier du pauvre prisonnier de droit commun. Il y a même

(3) CHARRON-BORDAS (J.), *Commission de la liberté individuelle (1802-1814). Inventaire des articles 02 1430 à 1436 et CC 60 à 63*, Archives nationales, 1989, 65 p.

(4) FAURE (A.), « A la recherche des prisonniers politiques », préface à *Répression et prison politiques en France et en Europe au XIX^e siècle*, Société d'histoire de la révolution de 1848 et des révolutions du XIX^e siècle, Créaphis, 1990.

complicité objective entre les « politiques », qui revendentiquent le maintien ou l'amélioration de leur statut, et le pouvoir, qui trouve là l'occasion de s'exercer au travers de transactions sordides dont on peut augurer les pires conséquences (trahison, ou calomnie), et ce toujours au détriment des pauvres prisonniers ordinaires, exclus de ces luttes;

– La prison politique est l'occasion de l'élaboration d'un martyrologe qui est souvent de l'ordre de la mystification : quand même ses conditions de vie y seraient sordides, elles paraissent toujours (aux yeux des prisonniers politiques eux-mêmes) luxueuses en comparaison de celles des prisons ordinaires (Cf. p. 116-117, l'exemple de HAM). Dans l'affaire MAGALON, le scandale, tel qu'il éclate, n'est pas dans les conditions d'existence inhumaines imposées aux pauvres prisonniers de la centrale de Poissy. Il réside dans la décision prise, en 1823, par le pouvoir royal de faire partager à « l'homme de bien » MAGALON (avocat et journaliste) le sort commun partagé par les prisonniers ordinaires : « la chaîne », le costume pénal, le travail forcé et surtout la promiscuité (p. 260-265). L'affaire MAGALON, mais plus encore l'enfermement, toujours à Poissy, du journaliste FONTAN en 1830, donnent à lire les souffrances endurées : « les prisonniers devenaient des ouvriers livrés à un entrepreneur... L'abandon des vêtements civils était synonyme de dépersonnalisation. Le détenu devenait un numéro... » (p. 268). Mais, si ces « nouvelles tortures » indignent – appliquées aux élites -, elles apparaissent comme bien-fondées dès lors qu'elles ne mordent que sur les corps en quelque sorte sans tête des prisonniers de droit commun – il n'y a guère que Gaétan de La ROCHEFOUCAULT-LIANCOURT, grand honnête homme au-dessus des « luttes de clan », quoi qu'en dise VIMONT (note 3 de la page 427), pour s'en émouvoir⁽⁵⁾. Le martyrologe du prisonnier politique aboutit même à détourner l'attention du public des conditions de vie inhumaines et désespérantes imposées aux détenus de droit commun, il contribue à en assurer la légitimité;

– Paradoxalement, du moins en apparence, il n'y eut, en dehors de Gaétan de la ROCHEFOUCAULT-LIANCOURT, que les pénitentiaires du terrain à s'indigner des faveurs accordées aux politiques : Martin DESLANDES, le directeur du Mont-Saint-Michel, rechigne, craignant « que les priviléges accordés aux politiques n'entraînassent des troubles dans les parties communes de la centrale et dans les ateliers » (p. 351). Plus sérieusement, VIMONT reprend sa démonstration page 370, le directeur du Mont « méprisait la majeure partie d'entre eux » (les prisonniers politiques des basses classes) « et les jugeait indignes de telles faveurs ».

Jean-Claude VIMONT, même s'il demeure très nuancé, voire allusif, pointe, dans ce beau livre, comme en négatif par rapport à la question (si j'ose dire) importante, de la torture douce infligée aux prisonniers politiques, celle, essentielle, du supplice, monstrueux, infligé en toute

(5) Dans son *Histoire des tortures au XIX^e siècle*, parue en 1859, où il renvoie dos à dos les partisans du cellulaire et ceux prônant d'autres systèmes.

bonne conscience par les « bien-pensants » aux produits de la misère enfermés, le plus souvent, dans les mêmes prisons, à quelques mètres des politiques, ces derniers se défendant de côtoyer ces êtres d'une autre espèce. Pour ceux-ci, pourtant, le degré de responsabilité (sur quoi se fonde le droit pénal classique) était infiniment moindre que pour ceux-là. Il y aurait eu matière à approfondir cette mise en parallèle, malheureusement, le livre de VIMONT s'interrompt quasiment, malgré son titre, à la fin de la monarchie de Juillet. Le dernier chapitre s'intéresse davantage au règlement du ministre CONSTANS du 4 janvier 1890, qui synthétise et uniformise les règlements antérieurs applicables aux politiques, qu'au sort des prisonniers du Second Empire et des républiques successives. Une seule allusion est faite aux anarchistes, leurs attentats provoquant, dès 1894, la remise en cause de l'arrêté de CONSTANS. Or, n'est-ce pas à partir de l'enfermement (ou de la déportation) des Communards (ou du moins, de certains d'entre eux) et surtout des anarchistes, que des formes nouvelles de solidarité se tissèrent entre politiques et droit commun qui, si elles n'aboutirent jamais à des avancées très concrètes dans le réel de l'enfermement, permirent au moins, ce qui n'est pas rien, que sur la prison ordinaire fût jeté cet autre regard, dont, depuis FOUCAULT, nous autres historiens de la prison bénéficiions aujourd'hui ? Un autre livre est à écrire, qui compléterait, pour la période qui suit 1848, celui, pionnier de Jean-Claude VIMONT.

Christian CARLIER

Directeur d'établissement pénitentiaire

Chargé de recherches historiques au service de la communication, des études et des relations internationales (SCERI)

Rapports et travaux inédits

HUBERT Philippe, BLANCHER Philippe, *Risque industriel et territoire urbain*, Économie et humanisme, ministère de l'Environnement, Groupe prospective, janvier 1993.

BAYE (E.), *La pratique du risk management dans les collectivités territoriales aux États-Unis*, Économie et Humanisme, DRAST, 1992, 117 p.

« Risque industriel et territoire urbain »

Menée dans le cadre de conventions passées avec le Groupe prospective du ministère de l'Environnement, cette recherche se compose de deux parties. Un texte de synthèse présente des orientations pour une meilleure prise en compte du risque industriel majeur dans la planification et l'aménagement urbain. La seconde partie est constituée d'un ensemble d'articles et de communications relatifs aux travaux conduits sur l'agglomération lyonnaise dans la continuité des recherches initiées par Philippe BLANCHER.

Deux ans après l'étude IHESI-GDR CRISE (CNRS) *Prévention des risques majeurs, la loi du 22 juillet 1987 aux prises avec le territoire*, ces contributions actualisent opportunément la problématique risques majeurs. Elles s'intéressent, en effet, plus particulièrement au suivi de la loi de 1987. Ce faisant, elles permettent de confirmer les conclusions de l'étude précédente à une époque (1991) où la norme de référence était trop récente pour pouvoir les qualifier de définitives.

De sectorielle, la gestion du risque industriel majeur est devenue territoriale : c'est un véritable changement de paysage dont l'enjeu est d'établir un équilibre acceptable entre les conditions de sécurité et les exigences économiques et sociales. L'histoire de ces vingt dernières années est, en effet, marquée par la transformation du risque industriel⁽¹⁾, l'émergence du thème dans l'opinion publique et les progrès réalisés tant dans le domaine scientifique que réglementaire.

La mise en œuvre de la décentralisation, la mise en cause du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire, la concurrence économique plus rude et l'évolution des priorités dans la gestion et la planification urbaines ont corrélativement influencé le passage à des approches territoriales en transformant les conditions de gestion de l'espace urbain.

(1) Les notions d'évaluation et de gestion du risque sont entrées dans la conception sécuritaire qui ne se limite plus à la simple « application de prescriptions techniques réglementaires et sur la seule conformité aux règles de l'art relatives aux procédés employés ».

Il est toutefois possible de relever une contradiction entre cette évolution générale vers une plus grande sécurité locale et une dynamique d'urbanisation « qui a constamment accru l'importance des populations exposées à un possible accident grave ». Philippe HUBERT et Philippe BLANCHER soutiennent donc l'hypothèse selon laquelle « c'est dans le domaine de la gestion des vulnérabilités des territoires riverains des sites industriels que les plus gros efforts sont maintenant nécessaires ».

Ils procèdent ensuite à une analyse critique du processus de mise en œuvre de la loi de 1987⁽²⁾ par le ministère de l'Environnement en soulignant l'ambiguïté générale de l'affichage du risque. Il résulte principalement du lien indissociable entre l'évaluation et la négociation-réglementation que le ministère vise pourtant à disjoindre, du manque de précision du concept « risque » et de la dimension symbolique de l'affichage donnant au débat « un tour dramatique ». En construisant socialement le risque, c'est-à-dire en établissant sa genèse et en le révélant « sans permettre d'y porter remède, si ce n'est par l'organisation des secours en cas d'accident », « l'affichage » a des implications socio-économiques et politiques fortes. Ajoutés à l'exposé des limites à la prise en compte des interactions entre les systèmes industriel et urbain, ces constats ne doivent pas toutefois cacher les acquis de la politique menée. Elle a en effet permis « d'engager la mise en œuvre d'une gestion spatiale du risque technologique » dont les auteurs soulignent, dans le détail, l'ampleur.

Depuis dix ans, l'évaluation et l'amélioration continue des politiques publiques sont devenues un souci commun à l'ensemble des partenaires. La loi de 1987 s'inscrivait dans cette perspective et constitua une étape importante. Il conviendrait toutefois d'envisager, à présent, une nouvelle phase d'évolution de manière à mieux harmoniser développement urbain et « civilisation du risque ». C'est la raison pour laquelle, la recherche propose en conclusion trois grandes préconisations. Elles ont pour objectifs : « une meilleure maîtrise scientifique et technique des problèmes liés aux interactions entre espace urbain et activités industrielles à haut risque; la mise en œuvre de dispositifs juridiques et économiques favorisant en permanence et dans le long terme une maîtrise accrue du problème; une meilleure maîtrise politique de la gestion négociée de ces problèmes et l'intégration de ces démarches dans des politi-

(2) La loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, dont le vote rassembla une large majorité parlementaire, introduisit dans le dispositif réglementaire français les notions de risques majeurs et de catastrophes en oubliant celle de l'acceptabilité. Elle clarifia partiellement la problématique de la gestion. D'un côté, elle mit en effet un terme à certaines polémiques, donna une assise législative aux plans ORSEC, approfondit la démarche des Plans d'exposition aux risques en matière de risques naturels et permit une analyse des risques technologiques de nature à favoriser une large diffusion de l'information auprès des populations riveraines; d'un autre, elle se limita essentiellement, pour ce qui concerne les risques industriels, au domaine chimique et cela fut interprété par certains observateurs comme « un manque d'audace manifeste ».

ques d'agglomération équitables, favorisant le développement industriel urbain ».

Ces trois préconisations sont déclinées ensuite dans un panel assez complet de mesures proprement dites et de « principes ». A première vue, le lecteur pourrait regretter que ces derniers ne soient pas suivis d'une traduction en moyens précis de résolution des problèmes (exemple : « Mener des travaux destinés à rendre intelligible à la majorité des décideurs, les concepts de la gestion des risques et le langage des probabilités et de la révélation des préférences; d'autre part, créer des références au niveau national »). Il conviendrait toutefois de dépasser cette première impression dans la mesure où les chercheurs pouvaient difficilement procéder autrement. Sur un plan méthodologique, les principes énoncés nécessitent en effet une adhésion de l'ensemble des partenaires avant de pouvoir déboucher sur une définition commune des moyens à mettre en œuvre. C'est donc à juste titre que la recherche ne « brûle » pas certaines étapes.

Pour être efficaces, les politiques locales de développement industriel et urbain doivent être conçues globalement. Cela nécessite une culture du risque qui permette à l'ensemble des acteurs non seulement, de prendre conscience des multiples interactions entre des systèmes hétérogènes mais encore d'animer des politiques dans le long terme. L'institution du risk manager, telle qu'elle est pratiquée dans certaines collectivités publiques aux États-Unis, peut être un moyen de fédérer les acteurs de la prévention et ceux de la gestion post-accidentelle. Une autre recherche d'Économie et humanisme traite opportunément de cette question et c'est la raison pour laquelle nous en rendons également compte.

« La pratique du risk management dans les collectivités territoriales aux États-Unis »

Ce rapport est le fruit d'un voyage d'étude effectué durant plusieurs semaines aux États-Unis par E. BAYE dans le cadre d'une convention passée entre Économie et humanisme et la Direction de la recherche et des affaires scientifiques et technique du ministère de l'Equipement, du logement et des transports (DRAST). Il a conduit son auteur à rencontrer de nombreux risk manager, chercheurs et responsables locaux et à consulter une importante documentation. Sur la base des éléments monographiques établis à partir de quinze expériences de risk management public menées dans dix États⁽³⁾, le document présente, dans une première partie, des « éléments de synthèse sur une pratique professionnelle ». La deuxième partie est consacrée à l'exposé des éléments monographiques et le lecteur pourra constater la multiplicité des pratiques qui

(3) Virginie, Pennsylvanie, Iowa, Nebraska, Minnesota, Alaska, Californie, Massachussets, New York et Delaware.

dépendent d'un grand nombre de facteurs dont le soutien des dirigeants n'est pas le moindre.

Le risk management vient de l'entreprise et plus précisément du Français Henri FAYOL qui identifia, en 1916, la fonction de sécurité des biens et des personnels comme l'une des six fonctions de l'entreprise. Il fallut ensuite attendre les années soixante pour que cette pratique professionnelle prenne son essor dans l'entreprise américaine tandis que les collectivités territoriales ont commencé à véritablement l'intégrer, quoique de manière inégale, dans les années quatre-vingt.

E. BAYE fournit d'emblée une proposition de définition théorique du risk management d'autant plus utile que cette pratique demeure relativement confidentielle en France⁽⁴⁾ : « Le risk management consiste à identifier et à analyser les risques liés au fonctionnement d'un organisme donné; à en évaluer les conséquences, en particulier financières; à établir et imposer une politique de prévention des risques (*risk control*); à mettre en œuvre les solutions les moins coûteuses permettant de minimiser les charges financières consécutives à l'occurrence de ces risques (*risk transfer, risk financing*) ».

Le rapport a pour objectif de décrire une profession, ses tâches et son organisation. Il intéressera ceux qui, en France, ont déjà commencé à pratiquer les principes du risk management mais aussi, et on serait tenter de préciser surtout, les responsables des collectivités locales qui cherchent un moyen de rationaliser et de fédérer l'ensemble de leurs politiques tenant à la prévention et à la gestion des risques. Ils y trouveront aussi des indications sur les niveaux de recrutement, les profils, les formations, les salaires, etc.

La question relève de trois modes d'approche du risque. L'approche du gestionnaire, fondée sur des préoccupations budgétaires, est mise en œuvre par les collectivités locales américaines. La démarche de l'ingénieur, privilégiant la sécurité des personnes et la fiabilité des systèmes, se prête davantage à la sensibilité des autorités locales françaises. Les entreprises industrielles appliquent plutôt un modèle mixte alliant les préoccupations financières et techniques.

Les modèles ne sont jamais exportables : l'auteur en convient en précisant la spécificité de l'histoire et de la culture de la gestion locale aux États-Unis. Toutefois, il lui semble que « les principes fondamentaux du risk management ne présentent *a priori* aucun caractère d'incompatibilité fondamentale avec l'administration publique locale française ». C'est un point important pour les collectivités françaises qui voudraient

(4) L'Association des professionnels de la gestion des risques et des assurances (ACADFF) réunit des entreprises industrielles qui intègrent progressivement les principes du risk management, quelques manifestations y ont été consacrées ces trois dernières années et des universités commencent à s'intéresser à ce concept (création d'un DESS à Bordeaux), mais le sujet n'a pas encore suscité l'intérêt des collectivités territoriales.

développer cette pratique et qui trouveraient dans ce rapport des éléments de référence leur évitant de se diriger vers des démarches de risk management qui n'en seraient pas.

A cet égard, il conviendrait d'évaluer selon quelles modalités les pratiques de l'industrie seraient adaptables au secteur public. Le rapport ne développe pas ce point, car ce n'était pas son objet. Toutefois, l'auteur évacue trop rapidement cette question en indiquant : « Les Américains ont souvent insisté sur la difficulté à s'inspirer de l'exemple des firmes pour rendre efficace le risk management public, même si les principes généraux sont identiques ».

Ces principes résultent de la définition même du risk management qui concerne, au sein d'une organisation publique ou privée, les biens, les personnels, les services, les équipements, les relations économiques ou contractuelles avec des tiers, les relations administratives avec les partenaires et l'environnement. Ces domaines de compétences conduisent le risk manager à exercer plusieurs types de fonctions, soit partiellement soit intégralement : analyse, investigation et audit; pédagogie et information; gestion financière; conseil des décideurs; etc.

L'apport le plus important nous semble être la capacité d'un programme de risk management à mobiliser les employés des administrations locales, comme des entreprises, autour d'un projet partagé. Le rôle du risk manager est en effet de stimuler les personnels en rapport avec la gestion des risques et de solliciter leur collaboration, en un mot de dynamiser l'organisation. Ce point mérite à lui seul que les responsables publics et privés français s'intéressent à cette démarche : sans que cela soit toujours explicite, le besoin d'un facilitateur susceptible d'introduire du liant entre les services et entre les hommes se fait en effet de plus en plus ressentir au sein des dispositifs de gestion des risques et des crises.

Jean-Louis SAYOUS
IHESI

Parlement européen, *Rapport sur l'entrée en vigueur des Conventions de Schengen*, Lode VAN OUTRIVE (rapporteur), n° 1 (5 octobre 1992), 33 p.; n° 2 (5 novembre 1992), 33 p.

La convention de Schengen visant la libre circulation des personnes dans les dix pays européens signataires entrera en application le 1^{er} décembre 1993. Tel est du moins l'objectif que se sont fixés le 30 juin à Madrid les ministres et secrétaires d'État chargés de sa mise en œuvre. D'ici là, quelques difficultés devront être résolues.

Les parlementaires européens se sont penchés sur cette question. Le texte de leur résolution tel qu'il a paru au Journal Officiel des Commu-

nautés européennes du 19 novembre 1992 est intéressant en ce qu'il constitue la première critique constructive de ces accords émanant de l'instance européenne.

En effet, si le traité de Schengen est un accord intergouvernemental et non un texte communautaire, ses promoteurs ont voulu signer ici un accord exemplaire destiné à devenir le « laboratoire » du processus de suppression des frontières internes et de renforcement des frontières externes de la Communauté. C'est en cela qu'il intéresse le Parlement européen qui a repris dans sa résolution, l'essentiel des éléments contenus dans deux rapports de sa Commission des libertés publiques et des affaires intérieures sur l'entrée en vigueur des conventions de Schengen.

Pour rendre compte de façon succincte des travaux des parlementaires européens, il convient de rappeler, dans un bref résumé, l'esprit des conventions de Schengen.

Les accords de Schengen

A Schengen ont été conclus le 14 juin 1986 des accords visant à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Les signataires de ces accords étaient originellement les trois États du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg), la RFA et la France.

Un traité de principe et une convention d'application en constituent les éléments.

Ils stipulent, dans le prolongement de l'Acte unique, que les frontières « pourront être franchies sans qu'un contrôle des personnes soit effectué ». Ils prévoient également que pour les ressortissants des pays tiers (autres que les 12), les conditions de long séjour restent celles qui sont en vigueur dans chacun des États.

Cette dernière disposition implique donc que les ressortissants des États tiers, séjournant régulièrement dans un des États signataires, sont autorisés à séjourner dans un autre État de l'espace Schengen trois mois.

Ainsi, un algérien entré et résidant régulièrement en Italie peut circuler dans les autres États de l'espace Schengen pendant trois mois au plus. C'est pourquoi les ressortissants des États tiers sont soumis à une formalité particulière destinée à prévenir le risque de séjours irréguliers par dépassement de la durée du séjour autorisée. Ils sont tenus de se déclarer aux autorités du pays où ils se rendent.

Par ailleurs, les États signataires de l'accord de Schengen créent un système d'information commun appelé Système d'information Schengen (SIS). Ce système est destiné à leur permettre, grâce à une procédure d'interrogation automatisée, de disposer de signalement de personnes et d'objets à l'occasion de contrôle aux frontières ou de vérifications diverses de police ou de douanes exercées à l'intérieur du pays.

Ce qu'il convient de bien voir, ici, c'est le fait que la suppression des frontières internes de l'espace Schengen signifie bien évidemment le transfert des contrôles à l'extérieur de cet espace.

Le but de cette nouvelle répartition des rôles et des accords en général est de permettre l'instauration d'un visa uniforme.

En attendant l'établissement de ce visa, le régime est celui de la reconnaissance mutuelle des visas nationaux, l'idée étant qu'un visa délivré par un des États signataires vaut pour circuler dans tout l'espace Schengen.

Cela signifie notamment une harmonisation de la politique des visas. Certes, l'objectif avoué des États n'est pas le contrôle de l'immigration mais la libre circulation des personnes.

Cependant, il convient de lutter contre l'immigration clandestine qui ne manquera pas d'être encouragée par ce type de liberté.

C'est pourquoi, pour la première fois de leur histoire, des États d'Europe s'apprêtent à lutter en commun contre l'immigration clandestine.

Les accords de réadmission sont, dans cette perspective, un instrument nouveau qui oblige le pays responsable de l'entrée d'un étranger à le reprendre lorsqu'il est passé, dans des conditions irrégulières, sur le territoire d'un autre État de l'espace Schengen.

Par ailleurs, les États recherchent des règles communes pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière et à ce propos examinent actuellement une proposition de résolution (engagement non obligatoire des États). Ils étudient également l'harmonisation de leur législation pénale contre l'aide à l'immigration illégale (passeurs et autres trafiquants de main d'œuvre) et l'adoption en droit interne de dispositions communes relatives au rapatriement par les compagnies de transport des étrangers ayant été l'objet d'un refus d'entrée.

Enfin, certaines des dispositions concernant les étrangers des pays tiers peuvent être considérées, par les organisations humanitaires non gouvernementales telles qu'Amnesty International ou la Ligue des droits de l'Homme, comme une entrave à l'exercice normal du droit d'asile. C'est pourquoi les États signataires réitèrent leur attachement à ce droit d'asile en affirmant que :

- aucune atteinte ne pourra être portée à ce droit tel qu'il résulte des lois fondamentales des États et de la convention de Genève;
- le maintien intégral des règles de procédures et de fond gouvernant, dans chaque État, l'octroi du droit d'asile ou du statut de réfugié devra être assuré;
- les possibilités de déplacement offertes aux personnes dans l'espace Schengen devront être applicables aux demandeurs d'asile.

Une restriction importante est introduite notamment par ce dernier élément et par le fait que de très nombreux demandeurs d'asile font simultanément des demandes dans plusieurs pays.

En effet, sur l'espace Schengen un seul État sera responsable d'une demande selon plusieurs critères concurrents.

Ce sera soit l'État où résident des membres de la famille du demandeur eux-mêmes réfugiés ou demandeurs d'asile, soit celui qui a délivré un

titre de séjour ou un visa, soit encore celui où le demandeur d'asile a pénétré pour la première fois sur l'espace Schengen.

Ces critères sont susceptibles d'assouplissements pour des raisons humanitaires, culturelles ou familiales.

Le point de vue du Parlement européen

Les considérations émises par le Parlement, dans sa résolution, sont favorables à l'existence de la convention mais critiquent le contenu.

En effet, éclairée par deux rapports de sa Commission des libertés publiques et des affaires intérieures, l'Assemblée de Strasbourg estime que l'accord de Schengen doit être considéré comme un excellent banc d'essai pour une réglementation communautaire sur la libre circulation des personnes et qu'il doit être remplacé, à terme, par une réglementation communautaire. Le Parlement et sa Commission apparaissent, pour cette dernière raison, très circonspects et mettent en évidence les lacunes et les imperfections du texte.

Le déficit démocratique de ces accords se révèle particulièrement évident ainsi que les atteintes aux libertés que leur application pourrait occasionner.

Il apparaît, en particulier, que les conventions de Schengen ont été conclues de façon peu démocratique et que les fonctionnaires ou les gouvernements ont négocié selon les règles des conventions classiques en faisant participer le moins possible les Parlements nationaux aux débats.

« Tant le Parlement européen que les parlements nationaux n'ont été et ne sont qu'informés » regrette le rapport de la Commission.

En réponse à ce déficit, le rapporteur, Lode VAN OUTRIVE, rappelle une initiative du Parlement néerlandais qui tend à accroître ses pouvoirs sur les questions européennes. Le gouvernement des Pays-Bas devra publier et soumettre au Parlement tout projet de décision intergouvernementale lié à des accords avec les États membres de la Communauté.

Dans la même perspective, le Sénat français a exigé l'institution d'une Commission de contrôle sur les accords liant la France à d'autres pays européens.

Le Parlement européen estime, enfin, utile que sa Commission compétente et lui-même suivent attentivement l'exécution des accords de Schengen. A cette fin, il leur serait indispensable de pouvoir accéder à des documents de travail des groupes constitués à l'occasion de l'élaboration de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Sur le plan des atteintes possibles aux libertés publiques, le Parlement de Strasbourg considère que la suppression des frontières intérieures peut être un prétexte à de larges mesures compensatoires de coopération policière sans rapport avec ladite suppression.

A cet égard, la question posée par la Commission est celle de savoir si toutes les mesures de coopération policière qui, par ailleurs, s'enchevè-

trent et se chevauchent, sont réellement motivées par les problèmes posés par la suppression des frontières.

Les deux rapports de la Commission insistent particulièrement, dans ce domaine, sur l'absence de cohésion entre plusieurs initiatives analogues. C'est, cependant, le SIS qui est la cible principale des critiques de la Commission du Parlement. D'après le rapport, en effet, le SIS n'offrirait pas suffisamment de garanties juridiques car le texte se distingue, ici, par l'imprécision de ses termes.

La Commission du Parlement se demande quelle est la marge d'interprétation des notions de « raisons sérieuses », « infraction grave », « menace grave », etc ? En effet, le SIS ne peut fonctionner correctement que si ces notions vagues sont définies. De même la Commission a souhaité une définition des notions d'ordre public et de sécurité nationale conforme à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes et une réglementation claire de l'accès à l'information.

Enfin, la Commission s'est montrée inquiète des possibilités d'interconnexion du SIS avec d'autres systèmes de traitement automatisé d'informations tels que les fichiers nationaux ou d'autres systèmes européens. En effet, l'un des groupes de travail créé à l'occasion des accords de Schengen (TREVI 92 Groupe IV) travaille à la mise au point d'un Système d'information européen (SIE). Ainsi, le rapporteur Lode VAN OUTRIVE peut se demander si « du SIS au SIE, l'Europe ne regroupe pas ses citoyens sur disque dur ».

En conclusion, la Commission des libertés publiques et des affaires intérieures constate que les accords de Schengen sont appelés à disparaître et seront remplacés progressivement par des dispositions communautaires en préparation.

Dans ce cadre, le SIE remplacera le SIS et des directives communautaires régleront notamment les questions de protection des données à caractère personnel.

La Commission des libertés publiques et des affaires intérieures veut promouvoir une Europe où le citoyen ne soit pas démunie. Or, ce qu'il subira, lorsque la Convention d'application entrera en vigueur, est considérable dit-elle par la voix de son rapporteur Lode VAN OUTRIVE. En effet, les conséquences du manque de cohésion, des chevauchements et de l'accroissement des contrôles intérieurs se feront sentir très tôt.

Il est à craindre qu'il en résulte un effet boomerang au regard de l'aversion qu'éprouve le citoyen à l'égard de « Bruxelles ».

Alain NAÏM
IHESI

Colloques et rencontres

Recherche historique et sécurité (Paris, 1992-1993)

Au moment de lancer un programme d'aide à la recherche destiné à encourager la production de travaux historiques dans un champ encore largement inexploré, il a semblé opportun à l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) de mettre en place – avec le soutien de la Maison des sciences de l'homme (Msh) – un séminaire offrant à des chercheurs – confirmés et débutants, français et étrangers, historiens ou spécialistes d'autres sciences humaines – des rencontres périodiques qui leur permettent de mettre en commun leurs expériences et leurs projets, d'élargir ou approfondir leurs travaux dans le domaine de la sécurité et de son histoire. Les objectifs des trois premières rencontres⁽¹⁾ – qui ont regroupé à chaque séance une trentaine de participants d'horizons divers – étaient triples.

Dans un champ où la recherche est particulièrement embryonnaire et limitée, il s'agissait d'abord de dresser un état des lieux, de faire un inventaire des périodes étudiées, des problématiques mises en œuvres, des objets actuellement identifiés ou en cours d'investigation, et ce dans une perspective comparative avec d'autres pays européens. C'est ainsi que René LÉVY (CESDIP/CNRS), Clive EMSLEY (Open University, Grande-Bretagne), Herbert REINKE (université de Dusseldorf) et Paul PONSAERS (ministère de l'Intérieur belge) dressèrent successivement l'état et la cartographie de la recherche dans leurs pays respectifs, tandis que Gérard NOIRIEL (laboratoire de sciences sociales de l'ENS de la rue d'Ulm), Benoît GARNOT (Centre d'études historiques sur la criminalité et les déviances de l'université de Bourgogne), Denis PESCHANSKI (Institut d'histoire du temps présent), Xavier ROUSSEAU (FNRS/FUSL), Mark MAZOWER (Sussex university) ont présenté un bilan des activités et les voies explorées par leurs différentes institutions.

Ce tour d'horizon a permis de confirmer la place primordiale du problème des sources et notamment des archives policières : de leur conservation, de leur accessibilité dépend en grande partie le travail des chercheurs. Dans ce domaine, le recueil de témoignages et de récits de vie d'anciens policiers, permet de pallier une lacune et de tourner en partie une difficulté majeure. Mais les « archives orales » ainsi constituées posent des problèmes méthodologiques qui rendent leur utilisation délicate. Partant du recueil systématique de récits de vie de policiers retraités, mis en œuvre par l'IHESI, et du travail semblable mené par

(1) Une partie des communications évoquées ci-dessous fera l'objet d'une publication dans le numéro 17 des *Cahiers de la sécurité intérieure* consacré à l'histoire.

Barbara WEINBERGER (université de Warwick) en Grande-Bretagne, les problèmes d'interprétation, d'utilisation de ces témoignages – notamment les dangers du « passé recomposé » bien connus des spécialistes – furent mis en lumière à partir d'exemples concrets.

Parfois, la chance peut servir les chercheurs. Ce fut le cas en Italie avec la découverte d'un fonds inexploité, celui des archives de la Direction générale de la police de Rome qui couvrent toute la fin de l'existence des États pontificaux depuis la seconde restauration (1816-1870). Luigi CAJANI (université de Rome) en a présenté l'inventaire et montré les promesses qu'on peut attendre d'une exploitation systématique d'un fonds très riche et inédit.

En l'absence de « sources policières » directement accessibles, de sources de substitution ou de découvertes miraculeuses, les sources administratives qualifiées de « sources froides » par Marie VOGEL (IEP Grenoble) et jusqu'alors très négligées voire méprisées par les historiens, permettent d'intéressantes plongées au cœur des rouages et des mécanismes d'administrations mal connues. Quant à J.C. FARCY (Centre d'histoire de la France contemporaine – Paris X-Nanterre), il a montré – à partir de l'exemple des camps de concentration français de la première guerre mondiale – les ressources et les perspectives qu'offrent des archives judiciaires dont il est certainement le plus fin connaisseur⁽²⁾.

Le troisième volet de ces rencontres a permis de présenter un certain nombre de recherches terminées ou en cours d'achèvement.

Les historiens du crime, de la déviance, de l'insécurité, de la police ou des formes et instruments répressifs ont parfois tendance – c'est surtout vrai pour le XIX^e et le XX^e siècle – à concentrer leur regard sur les villes, secondairement sur les campagnes, et à négliger un domaine forestier qui représente entre le sixième et le quart du territoire et qui a toujours été le théâtre d'une criminalité et d'une police spécifiques. Andrée CORVOL (CNRS/Ihmc) qui dirige le Groupe d'histoire des forêts françaises a évoqué, au travers de la répression perçue et de la délinquance effective dans les forêts françaises, du règne de Louis XIV à la deuxième guerre mondiale, l'évolution des délits forestiers et du statut, du métier, des difficultés, du recrutement des milliers de gardes affectés à la surveillance et à la protection de ce domaine particulier.

Marie VOGEL, auteur d'une thèse consacrée aux polices urbaines sous la Troisième République⁽³⁾, a présenté et réhabilité un modèle – celui des polices municipales placées sous l'autorité des maires – jusqu'alors

(2) Cf son monumental *Guide des archives judiciaires et pénitentiaires* paru aux Editions du CNRS (1992, 1175 p.).

(3) *Les polices des villes entre local et national : l'administration des polices urbaines sous la III^e République*, thèse de science politique, université Pierre MENDES FRANCE, Grenoble, 1993, 786 p.).

négligé par la recherche peut-être parce qu'il diffère du modèle policier qui s'est imposé comme référence. Elle s'est notamment attachée, à partir du cas de Grenoble, à montrer que ces polices largement décriées pour leur insuffisance et leur médiocrité, étaient loin de correspondre à une image qui n'avait pour but – en marquant les progrès et les avantages de l'étatisation – que de justifier la mise en place du modèle policier français que nous connaissons actuellement. Après avoir présenté cette police municipale comme une administration ordinaire qui ne connaît pas d'incurie administrative organisationnelle particulière, elle s'est attachée à montrer que la centralisation des polices urbaines s'est plus manifestée par une normalisation administrative que par une étatisation *stricto sensu*. En effet, l'autre grand volet – et sans doute l'apport essentiel – de sa recherche tient à la présentation des rapports entre local et national dans l'administration policière à travers l'étude – fondée en partie sur les rapports de l'inspection générale des services du ministre de l'Intérieur – de l'administration centrale des polices municipales. Une recherche qui comble partiellement le vide dramatique de l'historiographie française dans le domaine, peu fréquenté, de l'histoire administrative.

Patrick BRUNETEAUX (UFR de science politique de Paris I), qui termine une thèse consacrée aux *Compagnies républicaines de sécurité*⁽⁴⁾, a exposé le problème de la reconstitution d'une force de maintien de l'ordre à la Libération. Après avoir retracé la généalogie de la problématique du maintien de l'ordre depuis les débuts de la Troisième République, il s'est attaché au processus de relégitimation des forces de l'ordre au lendemain de l'Occupation. Les arrières-pensées politiques des différents protagonistes de la Résistance, l'impossibilité de conserver les Groupes mobiles de réserve (GMR) et la difficulté à utiliser une gendarmerie largement discréditée par le rôle joué sous l'Occupation, expliquent les créations successives d'éphémères *Forces républicaines de sécurité* puis des *Compagnies républicaines de sécurité* dont P. BRUNETEAUX rappela la spécificité organisationnelle. La pérennisation des CRS face à la gendarmerie mobile qui souffrit durablement de l'image noire héritée de l'Occupation est paradoxale si l'on veut bien se rappeler qu'elles perpétuent – certes sous un autre nom – les GMR, c'est-à-dire une institution de Vichy. Parmi les nombreuses questions posées par cette évolution, apparaît, dans toute sa complexité, celle de l'épuration. Dans quelles proportions les anciens GMR se retrouvent-ils dans les CRS ? Combien de gendarmes touchés par la réduction d'effectifs consécutives aux conditions de l'armistice de 1940 avaient-ils eux-mêmes trouvé refuge dans les GMR ? Quels furent le rôle et la tactique des communistes à la Libération ? L'entrisme dans les structures stratégiques de l'appareil d'État fut-il plus important que la volonté de garder

(4) *Genèse et structure des CRS* à l'UFR de science politique de Paris I – Sorbonne, en cours d'achèvement

les armes ? Le cas de Marseille est-il une aberration ? Autant de questions que le travail entrepris par Simon KITSON – dont il a présenté les grandes articulations – et justement consacré à la police marseillaise pendant l'Occupation permettra peut-être d'éclairer.

Dans quelle mesure l'image du crime telle qu'elle est présentée notamment à travers les médias est-elle à l'origine d'un sentiment d'insécurité ? Les « récits de crime », les représentations qu'ils véhiculent, contribuent-ils à modeler l'imaginaire social, voire à générer – par le biais des pressions d'une opinion publique habilement travaillée par la redondance du fait criminel dans la presse – des réformes de l'appareil policier ou de l'arsenal répressif ? C'est à ces questions que se propose de répondre Dominique KALIFA à travers une thèse qui prend la France de la Belle Epoque comme champ d'investigation⁽⁵⁾. Il faut dire que la période choisie est propice à une étude qui n'a pas perdu de son actualité : le sentiment d'insécurité comme mode de gestion de l'opinion. En effet, à l'aube du XX^e siècle, le crime hante les consciences et devient une obsession majeure. C'est autant cette émergence d'une véritable psychose de l'insécurité que sa portée que D. KALIFA a présentées par l'analyse du discours insécuritaire et de ses principaux vecteurs : des faits divers sanglants lourdement mis en scène par la presse, aux discours savants de l'anthropologie criminelle en passant par la littérature populaire et le roman policier naissant.

Les prochaines séances seront consacrées à une rencontre entre chercheurs et professionnels – en l'occurrence des enseignants de l'École nationale supérieure de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (28 septembre) et de l'École des officiers de la gendarmerie nationale de Melun –, puis aux problèmes de l'ordre et de la sécurité dans la ville abordés sous l'angle de la police sanitaire et celui du contrôle de l'espace urbain (2 février 1994). La dernière séance de l'année universitaire (2 juin 1994) sera consacrée à la présentation de recherches ou de travaux portant notamment sur la police brésilienne au début du siècle, l'image des policiers sous la monarchie censitaire, l'histoire de la coopération policière internationale, le syndicalisme policier. Pour tout renseignement concernant ce séminaire et notamment pour recevoir le programme, écrire au secrétariat recherche de l'IHESI, 19 rue Péclat, 75015 Paris.

Jean-Marc BERLIÈRE
Agrégé et docteur en histoire
Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

(5) *Récits de crime et insécurité dans la France de la Belle Epoque (1894-1914)*, thèse d'histoire sous la direction de Michelle PERRROT (Paris VII) en cours d'achèvement.

Groupes totalitaires et sectarisme (Barcelone – Espagne, 22-25 avril 1993)

Plus de 40 experts internationaux ont participé au deuxième congrès international sur les groupes totalitaires et le sectarisme à Barcelone du 22 au 25 avril. Ils ont dénoncé avec fermeté les dangers potentiels que représentaient les sectes coercitives ainsi que les méthodes de conditionnement psychologiques utilisées sur une jeunesse éprise d'idéal pour obtenir des conversions forcées. Les accusations étayées par les témoignages d'ex-adeptes de sectes ont porté principalement sur la description des techniques relatives au « lavage de cerveau ».

Le neurologue Lliberto PADRO a présenté une approche neurologique du comportement sectaire en mettant en évidence la théorie neurobiologique des émotions. Le docteur Jean-Louis VALATX, directeur de recherches à l'INSERM, a montré que la privation de sommeil était un des moyens, très efficace, utilisé par les sectes coercitives pour inféoder un individu. Utilisée empiriquement par les Romains et l'Inquisition, elle est toujours d'actualité dans la recherche de la soumission psychique, mais pour être plus efficace, elle doit être associée à d'autres moyens tels que les restrictions alimentaires, sensorielles ou les stimulations monotones et répétitives (lumières, sons, paroles, etc.). La privation de sommeil est une atteinte grave à l'intégrité de la personne. Elle est d'autant plus pernicieuse et perverse qu'elle ne laisse pas de séquelles physiques apparentes et que la suggestibilité accrue peut faire croire que la personne agit en pleine possession de ses moyens.

Le psychologue Michaël D. LANGONE, directeur de l'*American Family Foundation* a fait le point sur la recherche au sujet des sectes destructives, notamment sur la situation actuelle et les perspectives futures.

Le psychiatre Jean-Marie ABGRALL, expert près la cour d'appel et les tribunaux de Toulon, a décrit les pathologies induites par la manipulation sectaire. Il a dénoncé le fait que les sectes coercitives intégraient dans leurs discours, ces types de pathologies en leur donnant une connotation d'expérience mystique ou supra-normale. Le docteur ABGRALL a donné des explications très précises sur les phénomènes dépressifs, les conduites névrotiques et les destructions de la personnalité avec troubles psychotiques. Les troubles observés prennent tous les aspects classiques de la pathologie anxiо-dépressive. Ils varient du simple syndrome anxiо-dépressif mineur à l'accès mélancolique ou à la tentative suicidaire. Les conduites névrotiques recouvrent essentiellement des rituels obsessionnels ou des conduites phobiques issus directement des préceptes transmis par la secte. Les troubles psychotiques forment l'essentiel de la pathologie sectaire ou post-sectaire. Ils se sont organisés, le plus souvent, sur la personnalité antérieurement fragilisée et prédisposée par une structure dite schizoïde. Le docteur ABGRALL a présenté la nomenclature internationale des troubles psychiatriques DSM3. Il a fait remarquer

qu'elle représentait une référence scientifique très précise dans le cadre des poursuites judiciaires entreprises contre les sectes coercitives.

José M. BAAMONDE, Président de la fondation SPES, a exposé les différentes attitudes prises contre des nouveaux mouvements religieux en Argentine et en Europe. Il a sensibilisé l'auditoire sur la progression inquiétante du phénomène sectaire en Amérique latine et sur l'ignorance totale des administrations gouvernementales qui ne prennent pas de mesures préventives pour limiter les risques.

Maître Simonetta HORNBYS a proposé un ensemble de mesures juridiques préventives et a commenté le contenu de l'article 1 de la Charte des Nations Unies sur la liberté de pensée, de conscience et de religion. Cet avocat des familles plaignantes a rappelé que le délit de PLAGIO qui consiste à maintenir une personne en esclavage ou en situation analogue, existait dans le *Code Pénal* italien depuis 1888, mais que son interprétation pouvait être contestée. En effet, ce délit a été jugé inconstitutionnel le 9 avril 1991 par la Haute cour de justice italienne.

M. LASSERRE, Présidente de l'UNADFI (Association de défense de la famille et de l'individu), a fait remarquer que les résolutions du rapport COTTRELL au Parlement européen adopté le 22 mai 1984, n'ont apparemment été suivies d'aucun effet. Elle a exposé et commenté le rapport John HUNT adopté par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 5 février 1992, tout en regrettant que ce dernier rapport soit très en retrait par rapport à celui de 1984. Par la suite, elle a précisé que le projet de règlement concernant les associations européennes venait d'être adopté en première lecture en assemblée plénière du Parlement européen du 20 janvier 1993. Enfin, elle a invité les associations présentes à créer une fédération européenne pour mieux conjurer les efforts dans la lutte contre les sectes destructives.

Alain VIVIEN, ancien ministre, a avancé une série de propositions importantes après avoir mis en exergue la gravité du phénomène, son expansion et son internationalisation. Il a proposé notamment de soutenir et d'encourager les avancées juridiques des instances des Nations Unies allant dans le sens d'un éclaircissement des droits fondamentaux de l'homme. Il a exprimé également le souhait de voir se créer, à chaque niveau législatif national, des groupes parlementaires de travail pour suivre cette question et qui en réfèreraient, le cas échéant, aux parlements supra-nationaux, là où ils existent. Enfin, il faut remarquer que, parmi cet ensemble de propositions positives, il en est une qui tend à se concrétiser. Il a, en effet, proposé de fédérer, au plan international, les associations de droit civil qui luttent contre l'emprise des sectes et les manipulations mentales. Cette future fédération internationale devrait bénéficier d'un statut d'observateur aux Nations Unies et dans les institutions qui en dépendent comme l'ECOSOC, l'OMS, le BIT et

l'UNICEF. De nombreux participants ont salué son courage et son action efficace dans ce combat difficile et ingrat.

Ce deuxième colloque international sur les sectes a permis aux participants de prendre conscience de la force qu'ils représentaient, notamment par la création d'une confédération internationale d'associations de défense contre les sectes. Elle leur permettra de renforcer l'arsenal juridique de leur pays de façon à ce que les victimes puissent mieux organiser leur défense juridique face à ceux qui pratiquent impunément le conditionnement psychologique, le viol psychique, le contrôle mental, la programmation ou autres manipulations du même type portant gravement atteinte à l'intégrité psychique de l'homme.

Colonel Jean-Pierre MORIN
Gendarmerie nationale
IHESI

Canaliser les énergies. Réprimer, gérer et prévenir la délinquance (Paris, 3 juin 1993)

Prévenir la délinquance en canalisant les énergies, tel était en substance le thème de la journée d'étude proposée le 3 juin dernier par la Maison des collectivités locales.

Une cession particulièrement dense dont l'axe essentiel a reposé sur la diversité et l'unicité même de la délinquance. Pour ce faire, un rappel des caractéristiques des crimes et délits commis en 1991 semblait indispensable. Renée ZAUBERMAN, chercheur au CNRS-CESDIP, s'en fait l'écho en recadrant diverses tendances (le nombre de faits constatés a été globalement multiplié par sept depuis quarante ans. Par ailleurs les atteintes aux personnes ont été multipliées par deux alors que les vols l'ont été par dix).

Autre point essentiel dans l'exposé des intervenants de cette journée d'étude, l'impact de la délinquance sur la jeunesse. A ce titre Robert FINIELZ, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Meaux a réaffirmé, de par sa propre expérience, l'impérative nécessité d'adapter le mode de fonctionnement actuel de la justice face à la délinquance juvénile. Une nécessité qui exige une synergie forte avec tous ceux qui sont les partenaires de cette institution (éducation nationale, police, partenaires sociaux, etc.).

Dans cette optique, l'intervention de Luc FAUCONNET, Délégué général des comités de liaison des associations socio-éducatives de contrôle judiciaire (CLCJ) a permis de redéfinir les actions existantes, souffrant, il est vrai, d'un manque de communication. Le CLCJ existe depuis 1982. Son objectif est de contribuer au développement des mesures socio-éduca-

tives de contrôle judiciaire, qui, en se substituant à la détention provisoire, permettent d'envisager d'autres réponses à la délinquance que la prison. Ces mesures concernent près de 10 000 personnes par ans dont 60 % de jeunes âgés de 18 à 25 ans. Elles associent deux vecteurs : tout d'abord la rigueur, puisque chaque personne en attente d'une condamnation doit se résoudre à respecter certaines règles incontournables, ensuite la compréhension : cette même personne aura désormais la possibilité de prouver qu'elle entend reconstruire un projet de vie, soutenu par le milieu socio-éducatif. « Ces mesures, a souligné Luc FAUCONNET, si elles ne sont pas bien payées, ne sont pas très onéreuses pour les contribuables. Elles mériteraient donc d'être largement développées ». Des propos largement confirmés par Madame JACQUEMIN, juge d'application des peines au tribunal de Marseille.

Le second volet de cette journée d'étude s'est attaché à mettre en relief les actions menées pour canaliser les énergies et prévenir la délinquance par l'insertion ou la réinsertion selon les cas.

Pièce maîtresse de la réflexion : la réinsertion par l'économique. Isabelle JEGOUZO, Magistrat, adjointe au chef de bureau du travail au ministère la Justice, en a rappelé les principales caractéristiques en insistant sur l'importance du développement des liens entre la prison et la société à travers une politique de décloisonnement encouragée par l'administration pénitentiaire depuis une dizaine d'années.

Le postulat est simple, mais cruel, pour les personnes achevant un séjour en prison : le chômage chronique (sachant que la population carcérale est généralement fortement touchée par l'exclusion sociale et professionnelle). A ce niveau, l'accès à un emploi paraît donc primordial parce qu'il est un facteur majeur d'insertion sociale puisqu'il tend à disposer de ressources suffisantes pour vivre. Ce qui ne va pas sans poser de problèmes (exemple du dealer habitué à vivre avec de gros revenus et à qui l'on propose un travail rémunéré au SMIC). Ici, la notion d'accompagnement social devient plus qu'une nécessité. C'est en offrant à nouveau un environnement familial et affectif stable que l'individu pourra espérer retrouver une place dans la société.

Un cas concret de réussite d'insertion est venu étayer la thèse d'Isabelle JEGOUZO. Au-delà du simple constat d'échec relevé au gré des nombreuses expériences d'insertion économique à travers l'hexagone (des échecs liés autant à des problèmes financiers que de savoir-faire), il existe quelques cas, sur les 450 entreprises de réinsertion, sur lesquels chacun peut méditer.

Il en est ainsi pour « ENVIE » (Entreprise nouvelle vers l'insertion économique). Cette société est née en 1984 à Strasbourg, d'une initiative de la communauté Emmaüs en association avec la mission locale pour l'emploi des jeunes et le centre d'accueil pour toxicomanes. L'idée de départ, reposait sur la remise en état d'appareil usagés revendus d'occasion avec une garantie de six mois. Quant au personnel, il s'agissait d'embaucher avec de véritables contrats à durée déterminée, rémunérés

au SMIC, des personnes en insertion avec, à la clé, la possibilité de suivre une formation qualifiante.

Très vite l'opération va rencontrer un franc succès puisqu'en 1987, Darty-Provence a mis à disposition d'ENVIE l'ensemble des appareils usagés collectés lors de la vente d'un appareil neuf (soit 15 000 pièces par an). Dès lors ENVIE, qui reste une association loi 1901, ouvre des « filiales » un peu partout en France pour pouvoir faire face à la demande. L'entreprise espère d'ailleurs atteindre le chiffre de 500 salariés répartis sur 30 sites d'ici à 1994.

« Rien n'est jamais gagné d'avance, a précisé cependant Pierre ROTH, le porte-parole d'ENVIE lors de la journée d'étude. Pour que cette expérience dure, il faut que le projet reste fiable économiquement. D'autre part, il faut un encadrement déjà qualifié pour transmettre le savoir. Enfin, il faut savoir que 30 % de nos salariés démissionnent au bout de six mois et seulement 40 % de ceux qui restent six mois poursuivent cette filière. Ce qui est peu malgré tout. » Et Pierre ROTH de conclure : « ENVIE reste un bon outil contre l'exclusion mais pas contre le chômage. Et à ce stade l'entreprise d'insertion ne peut pas être une solution en soi. »

A noter enfin que l'expérience du Centre d'initiation de recherche et de formation aux technologies nouvelles, le CIRFTEN, a également fait l'objet d'une communication lors de cette journée d'étude. Une réponse originale au problème du chômage des jeunes, imaginée par l'Institut lillois d'éducation permanente, l'ILEP.

Christophe GARACH

Activités de l'Association des auditeurs de l'IHESI

Sécurité et citoyen : apprendre à se connaître

Pierre-Albert LEVAILLANT (Président de l'Association des auditeurs de l'IHESI) a fait une intervention lors d'un colloque professionnel, dont nous reproduisons ici l'essentiel :

« Vous êtes assurément des professionnels de la sécurité. Mais êtes-vous aussi, comme vous devriez l'être, des citoyens à part entière ? N'êtes-vous pas devenus, ou en passe de devenir, des technocrates, des décideurs, détachés des soucis du commun des mortels ? Je pense qu'il n'en est rien puisque votre fonction vous oblige, à coup sûr, à être concerné au double titre de policier et de citoyen pour tout ce qui va permettre à la population d'apprendre à se reconnaître en vous et à vous accorder sa confiance. C'est du moins ce qui devrait se passer, mais c'est encore loin d'être la règle générale.

Sécurité et citoyen signifie pour moi : « apprendre à se connaître ». Tel est le sujet que je me propose d'aborder avec vous.

Coincé par les nouvelles responsabilités de gestionnaire que lui a attribué la départementalisation budgétaire, noyé dans des tâches administratives de plus en plus pesantes, le commissaire de police ne risque-t-il pas de perdre le contact direct avec ses hommes, d'abord, mais aussi avec ceux qu'il est censé protéger, je veux dire les citoyens ?

Le citoyen est en effet un agent primordial du concept de sécurité intérieure. Comme il l'est de celui du concept de défense nationale.

Dans les deux cas, il figure en première ligne. La première force de sécurité, le premier rempart contre l'insécurité, c'est en effet la population elle-même.

Vous vous devez donc de résister à la tentation de ne considérer cette même population que comme un inépuisable réservoir de délinquants, d'auteurs de contraventions, de délits, ou, au mieux, d'indics.

La police n'est bien entendu pas responsable du fossé qui la sépare de la population.

C'est la défaillance des formes « primaires » de contrôle social, telles la cellule familiale ou l'école..., qui est la première cause de la croissance de l'insécurité.

Et l'on ne peut demander à la police, au titre de la prévention, de reconstituer à elle seule le tissu social. L'on ne peut assurément pas vous demander non plus de devenir tout à la fois parents, instituteurs, concierges, commerçants et de ne revêtir, qu'en dernière limite, votre képi coercitif.

Les problèmes de sécurité ne doivent en aucun cas être attribués comme un paquet-cadeau à l'institution policière.

En effet, aucun citoyen ne peut rester étranger aux problèmes de sécurité tant il risque d'y être confronté dans sa vie de tous les jours; si l'on fait une enquête sur un échantillon représentatif de la population française, on retrouve 20 % des Français qui se déclarent victimes d'une infraction au cours de l'année écoulée.

Ce pourcentage, considérable, montre à quel point ce problème est sensible et d'actualité.

Enfin, le citoyen a aussi une relation à la sécurité en tant qu'usager des services publics de sécurité. Votre souci, en tant que hauts responsables, est de vous demander en permanence si le citoyen qui entre dans un lieu placé sous votre autorité est traité comme un usager qui a des droits ou comme un gêneur qui vient troubler la quiétude de l'institution. De ce premier contact entre le citoyen, demandeur de sécurité et celui qui doit la lui assurer peut dépendre la suite des événements. Et la création d'un certain état d'esprit.

Ce sont toutes ces intrications complexes entre sécurité et citoyens qu'il faut savoir garder en tête, sans oublier la relation qui passe par la perception du sentiment d'insécurité.

Parmi tous ces aspects du concept de « Sécurité et Citoyen », il me reste à développer ici :

- la relation « citoyen-sécurité » au travers de ce qu'il est convenu d'appeler le « lien social »;
- le citoyen et la demande d'une sécurité définie au sens large.

Il existe, dans toute démocratie, des obligations de chaque citoyen envers autrui.

Ces obligations réciproques sont à la base du « lien social ».

Mais, le degré d'adhésion des citoyens aux normes et aux règles sociales dépend avant tout du degré d'application de ces règles par le personnel chargé de les mettre en œuvre.

Il me paraît donc fondamental de rechercher tous les moyens de promouvoir un véritable partenariat entre les différents acteurs de la sécurité.

Cela sous-entend, bien sûr, que soient recentrées nombre de vos missions et que soient améliorés, en concertation avec vous, les moyens de les réaliser. Cette idée de partenariat que je viens d'évoquer est très à la mode aujourd'hui.

Elle n'en inquiète pas moins un certain nombre d'entre vous. Et sans doute à juste titre.

Echaudés par de précédentes expériences, les policiers savent bien ce que partenariat veut dire dans l'esprit de certains partenaires : combien de fois se sont-ils laissés piéger, se retrouvant en train de jouer le rôle d'auxiliaires bénévoles des services sociaux, des services sportifs ou culturels de mairies trop contentes de se débarrasser de ces soucis. Des missions très honorables, certes, mais auxquelles les policiers ne sont

pas préparés. Et dangereuses, car s'ils s'y adonnent avec trop de passion, les mêmes instances qui leur avaient réclamé ces services leur reprocheront de délaisser l'action répressive sur le terrain.

Ce n'est donc pas seulement un effort budgétaire de la part de l'État ou des collectivités locales qui aidera à modifier la situation présente. Mais il faudra également beaucoup de motivation de part et d'autre, beaucoup d'imagination.

Et l'on ne doit pas oublier que le citoyen n'est qu'un partenaire de la sécurité ou de l'insécurité. Les responsabilités sont partagées entre ces citoyens et l'État, garant de la sécurité de tous. Si le citoyen se sent responsable, ce n'est qu'en fonction de son système de valeurs propres et de celui de la société à laquelle il appartient, système de valeurs exprimé au plus haut niveau par la loi. Mais, il y a encore une multitude d'autres acteurs telles certaines professions dites sensibles comme les médecins, les pharmaciens, ou tout simplement les associations de prévention.

De fait, en 1993, c'est tout un réseau informel d'auxiliaires de sécurité, au sens large du terme, qui est déjà en place.

Cette floraison d'initiatives peut avoir un aspect rassurant si l'on parvient à démontrer que, grâce à elle, le tissu social distendu se resserre, se cicatrise, pour utiliser un terme qui m'est familier !

Mais il est peut-être trop tôt pour pouvoir se livrer à une analyse aussi positive : cette floraison désordonnée de comités, groupes, conseils, aux sigles aussi variés que barbares n'est-elle pas simplement la réaction maladive d'une institution étatique qui ne sait plus par quel bout prendre le problème ?

L'empilage, sans schéma directeur visible et sans coordination hiérarchisée de ces structures, parmi lesquelles on demande à la police de prendre place, peut laisser songeur. D'autant que, seule dans ce concert polyphonique, la police sait qu'en fin de compte, c'est sur elle que retombera la responsabilité de ce qui se passe sur le terrain.

Le champ de la sécurité s'est élargi au-delà de la notion d'ordre public. Le citoyen exprime désormais une demande de sécurité très étendue : la sécurité n'est plus seulement l'absence de délinquance mais repose maintenant sur la richesse des relations sociales. Elle ne devrait plus être l'affaire des seules police et justice.

Dans les politiques locales de sécurité émergent ainsi, timidement, d'autres acteurs dont l'appui paraît déterminant. Je citerai :

- les établissements scolaires;
- les transporteurs publics;
- les organismes de logement social;
- les gestionnaires « d'espaces privés de masse » dont l'exemple typique est celui des centres commerciaux qui mandatent des agences privées de surveillance pour réguler des zones au statut flou, ni vraiment public, ni vraiment privé.

En conclusion, je dirai que le rapprochement entre citoyens et institutions en charge de leur sécurité passe par une meilleure connaissance mutuelle et une meilleure circulation de l'information.

Ce rapprochement des différents acteurs ne peut qu'être favorisé par la constitution de réseaux comme, par exemple, celui de l'Association des auditeurs de l'IHESI (Institut des hautes études de la sécurité intérieure) que je représente ici. Je ne saurais que trop vous engager tous à faire partie d'une session annuelle ou d'une session régionale de cet Institut dont les portes vous sont largement ouvertes et dont le but premier est de promouvoir une réflexion large, partenariale et pluridisciplinaire sur la sécurité.

C'est la meilleure façon d'apprendre mutuellement à nous connaître ».

Paru le 9 Juin 1993....

Au sommaire

- Chapitre 1 Cordonner la bureaucratie
- Chapitre 2 Une approche scientifique
- Chapitre 3 Des organisations peu intégrées
- Chapitre 4 Les jeux de la coopération
- Chapitre 5 Le pragmatisme administratif
- Chapitre 6 Localisme et intégration
- Chapitre 7 La régulation de l'action administrative
- Conclusion L'Etat sait-il faire ?

DOMINIQUE GATTO
JEAN-CLAUDE THOENIC

**LA SECURITE
PUBLIQUE
A L'EPREUVE
DU TERRAIN**

*Le policier
le magistrat
Le préfet*



I.H.E.S.I

*Institut des Hautes Etudes
de la Sécurité Intérieure* / **Harmattan**

BON DE COMMANDE

à retourner à

HARMATTAN
7, rue de l'Ecole Polytechnique
75005 PARIS
Tél. (1) 43 54 79 10
Fax.(1) 43 25 82 03

**L A SECURITE PUBLIQUE
A L'EPREUVE DU TERRAIN**
240 PAGES
(130,00 F+16,00 F port)

Nbre Total

A PAYER

Nom _____ Prénom _____

Adresse _____

Localité _____ Code postal _____ Date _____

en joint mon règlement : /.../ Par chèque bancaire d'un montant deF

Visa et signature

JOIN 1993

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.

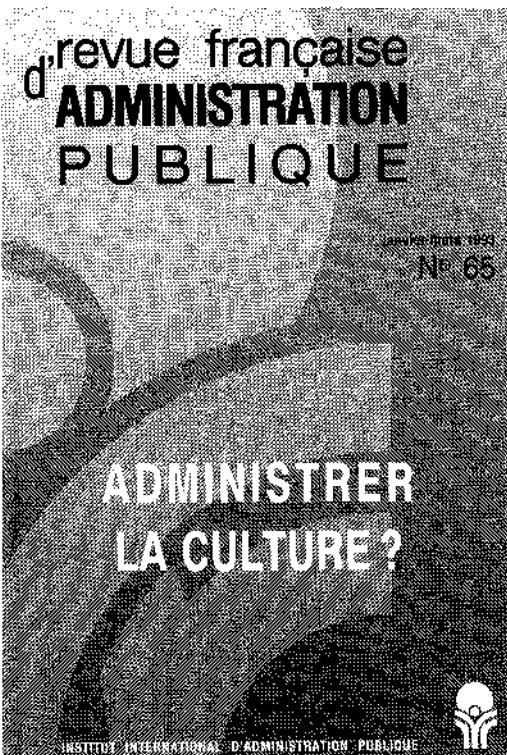
Au sommaire des derniers numéros

- Montée des inquiétudes et changement de la consommation des Français, *R. Rochefort* n°178
- Réinventer la protection sociale en Europe de l'Est, *L. Lombard, R. Tresmontant* n°178
- Comment sauver la ruralité agricole ? *M. Godet* .. n°178
- Les échanges internationaux dans l'audiovisuel, *D. Hancock* n°178
- Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence, *C. Euzéby* n°177
- L'Asie de l'Est et du Sud-Est à l'horizon 2020 *J. R. Chaponnière* n°177
- Les déchets radioactifs, pyramides des temps modernes, *C. Guillemin* n°177
- La déflation, les entreprises et l'Etat *M. Drancourt* n°177
- Les délocalisations : enjeux et stratégies des pays développés, *M. Lauré* n°176
- Vers des services publics européens ? *R. Toulemon* n°176

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



VERS LA FIN
DE L'ÉTAT CULTUREL?

TENDANCES
DE L'ADMINISTRATION
DE LA CULTURE EN
EUROPE OCCIDENTALE

LE FINANCEMENT
DE LA CULTURE
A L'ÉPREUVE
DU NOUVEAU
FÉDÉRALISME
AUX ÉTATS-UNIS

LE RÔLE DES
COLLECTIVITÉS LOCALES

LE MÉCÉNAT
OU COMMENT
DÉADMINISTRER
LA CULTURE

Prix du numéro : 82 F

**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 F — Europe : 410 F
Abonnement hors Europe : 478 F

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

JUILLET-SEPTEMBRE 1993, XXXIV-3

ISBN 2-222-96589-6

Sur le chômage de longue durée Jean VINCENS

**Les surveillants de prison :
le prix de la sécurité** Antoinette CHAUVENET
Georges BENGUIGUI
Françoise ORLIC

Choisir ses voisins ? Hubert CUKROWICZ

**L'«effet établissement»
dans les collèges et lycées** Olivier COUSIN

NOTE CRITIQUE

**Exclusion sociale et pauvreté:
un débat américain** Nicolas HERPIN

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
Etranger 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

économie et humanisme

n° 325 juin 1993

COOPERATION AU DEVELOPPEMENT, LES RAISONS DES PLUS FORTS

dossier réalisé avec la fondation pour le progrès de l'homme

• Inventaire : un écheveau de logiques et de contraintes

Les ONG, de l'intuition au système	<i>b. lecomte</i>
ONG du Sud : mythes et réalités	<i>b. lecomte</i>
Histoire d'un écartèlement : l'expérience de Frères des hommes	<i>p. communal et ph. blancher</i>
Coopération française : rompre avec une mécanique d'Ancien Régime - Entretien	<i>a. vivien</i>
Espagne - Suisse - Allemagne : la politique des autres	<i>m. van reisen, s. chappatte, h.ph. cart, k. osner</i>
La coopération de la CEE : un dispositif de plus ? - Entretien	<i>d. david et b. petit</i>
Banque mondiale : des milliards sous conditions	<i>g. gratias</i>

• Perspectives et leviers d'action : quand la pratique porte sens

L'aide et le pouvoir	<i>e. sizoo</i>
L'introuvable autonomic des porteurs de briques	<i>b. pénonkou</i>
Exposer les décideurs à la pauvreté	<i>k. osner</i>
"Dignité mutuelle"	<i>p. calame</i>
Coopérer, mais pour quel développement ?	<i>h. de chaponay</i>
Conclusion : repères pour un sursaut de cohérence	<i>économie et humanisme</i>

éthique

Le savoir, l'emploi, l'individu : vers une éthique de la formation ?	<i>b. gorges</i>
société française	
Le chômage en France, à travers les lunettes du CNPF	<i>j. prades</i>
débat	
chômage : au-delà du fatalisme	<i>h. puel, r. blondel, c. boussuges</i>
chronique de conjoncture économique internationale	<i>a. cédel</i>
Les livres	

dossier du prochain numéro : critères pour une ville humaine

Abonnement 1994

France : 260 F TTC - Etranger : 320 F - Par avion : 350 F
Vente au numéro, port compris : 70 F - Etranger : 75 F - Par avion : 80 F

économie et humanisme 14 rue Antoine Dumont 69372 LYON cedex 08 FRANCE
tél. (33) 78.61.32.23 - fax (33) 78.69.86.96

Cultures & Conflits



Revue trimestrielle de Science Politique

Déjà parus

LA PROLONGATION DES CONFLITS

MENACE DU SUD : Images et réalités

MAFIA DROGUE ET POLITIQUE

RESEAUX INTERNATIONAUX DE VIOLENCE : Ventes d'armes et terrorisme

LES EMEUTES URBAINES : Le retour du politique

VIOLENCES URBAINES : Banlieues et inner cities

NATIONALISMES ET CONSTRUCTION EUROPEENNE

LES CONFLITS APRES LA BIPOLARITE

A PARAITRE EN 1993

LA VIOLENCE POLITIQUE DANS LES DEMOCRATIES EUROPEENNES OCCIDENTALES
(Table ronde sous la direction de P. Braud, AFSP Sept 1992, numéro double)

INTERVENTIONS ARMEES ET CAUSES HUMANITAIRES

Ont écrit dans *Cultures & Conflits* : R. Catanzaro, M. Dobry, S. Body Gendrot, F. Dubet, H. Favre, R. Leveau, J.C. Monet, G. Nicolas, D. Pécaut, J. Roscana, O. Roy, C. Tilly, M. Wiewiorka....

90 Francs le numéro

Abonnement 300 Francs

I. Harmattan : 7 rue de l'école polytechnique 75005 Paris
Tel: 43 54 79 10 Fax 43 25 82 03



LES FICHES DE LA CITOYENNETÉ LOCALE

Depuis mars 1993, vous trouvez dans la revue *Territoires* les fiches de la citoyenneté locale.

Mois après mois, ce supplément (quatre fiches dans chaque numéro) permet de mieux comprendre la vie locale, pour agir en citoyen et mieux préparer et se préparer aux élections municipales de mars 1995.

Comprendre pour agir

Citoyens, élus, membres d'associations, militants, les fiches de la citoyenneté locale vous permettront :

- de décortiquer les instances et le fonctionnement de la municipalité ;
- de comprendre les champs d'intervention de la commune ;
- de connaître les structures associées ;
- d'appréhender les outils d'action de la municipalité ;
- d'exercer votre citoyenneté ;
- de vous préparer aux élections municipales ;
- d'agir en citoyen ou en élu.

Détachables et à réunir dans un classeur, les fiches de la citoyenneté locale entendent développer et vous offrir toute la connaissance des experts et du réseau de l'ADELS et de *Territoires* au service de la démocratie locale.

Tarifs

1 an 10 numéros :
(prix du numéro 43 F)
• Particuliers : **330 F**
• Organismes, sociétés,
collectivités locales,
associations : **450 F**
• Classeur et fiches déjà parus :
50 F
(Tarif général pour la France,
TVA incluse, 2,10%)
• Etranger, Dom-Tom, par
avion, nous consulter.
• Liste des numéros disponibles
sur simple demande.

Territoires est publiée
par l'ADELS, 108-
110, rue Saint-Maur
75011 Paris.
Tél. : (1) 43 55 40 05.

BULLETIN D'ABONNEMENT

Mme, M.....
Organisme.....
N° Rue.....
Ville
Code postal Bureau distributeur
Je souscris abonnement(s) à F,
dont classeurs et fiches à **50 F**, soit F
Je commande les numéros de *Territoires* suivants
.....
Je joins mon règlement à l'ordre de *Territoires*
soit F
Je paierai à la réception de la facture (organismes
seulement sur justificatif - tampon - de la commande)
Si l'adresse de facturation est différente de l'adresse
ci-dessus, nous l'indiquer :
.....
.....

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
- N° 13 — *Systèmes de police comparés et coopération*
Actes du colloque international de l'IHESI, Paris, 1-4 décembre 1992
Première partie, mai-juillet 1993

À paraître

- N° 15 — *La violence à l'école*, novembre 1993-janvier 1994
-

Nom et Prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

	nombre	total	bon de commande
Les Cahiers de la sécurité intérieure			
Le numéro : 105 F (4 n° 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	
	montant total à payer		

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

IMPRIMERIE NATIONALE

Impression d'après documents fournis

3 091016 P