

LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

*Les dilemmes
de la proximité*

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.

Les propositions d'articles doivent être adressées à la rédaction pour évaluation. Les manuscrits soumis ne sont pas retournés à leurs auteurs.

Toute correspondance est à adresser à la rédaction de la revue :

19 rue Péclat, 75015 Paris. Tél. : 01 53 68 20 48/49
Fax : 01 45 30 50 71 - cassis@cedocar.fr

© Paris, 2000

ISSN : 1150-1634

N° de commission paritaire : 2 325 AD

Les articles publiés dans *les Cahiers de la sécurité intérieure* ne représentent pas une opinion de l'IHESI et n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Les dilemmes de la proximité

Des polices d'Europe en chantier

Avant-propos	5-6
--------------------	-----

Dossier

La Police de proximité en Belgique : un bilan des connaissances ■ Thierry HENDRICKX, Sybille SMEETS, Cedric STREBELLE, Carol TANGE	7-27
La Police de proximité aux Pays-Bas : le cas de la ville de Haarlem ■ Kees VAN DER VIJVER	29-55
Diffusion de la sécurité à la société civile ou « policiarisation » du social ? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne ■ Kurt h.g. GROLL, Herbert REINKE	57-76
L'usage de la notion de police de proximité en Espagne : indice d'une mutation inachevée ■ Jérôme FERRET, Philippe MAFFRE	77-101
Polices de proximité en Suisse : cinq modèles pour une définition ■ Pierre-Henri BOLLE, Julien KNOEPLER	103-122
La Police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé ■ François DIEU	123-148
La police de quartier à Montréal : un exemple de gestion du changement policier ■ Dominique MONJARDET	149-172
La réforme française au miroir des polices de proximité étrangères ■ Frédéric OCQUETEAU	173-183

R e p è r e s

NOTES ET ÉTUDES

- Police de proximité et citoyenneté en Amérique du Nord **185-200**
■ *Jean-Paul BRODEUR*
- L'inscription du sentiment d'insécurité dans le tissu urbain **201-221**
■ *Patrick PERETTI-WATEL*
- De la prévention sociale à la tranquillité publique :
glissement sémantique et renouveau de l'action publique **223-241**
■ *Catherine GORGEON, Philippe ESTÈBE, Hervé LÉON*

A c t u a l i t é s

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

- *Gilles FAVAREL, Jean-Philippe LECOMTE, Frédéric OCQUETEAU* **243-255**

COLLOQUES ET RENCONTRES

- *Alain AUMONIER* **257-261**

TRAVAUX ET RAPPORTS INÉDITS

- *Jean-Philippe PLUQUET* **263-268**

- ABSTRACTS **269**

- ONT CONTRIBUÉ **273**

A V A N T - P R O P O S

Le présent dossier rend compte d'une réflexion internationale autour des évolutions des appareils policiers vers un rapprochement des populations pour mieux répondre à leurs besoins de sécurité. Il reflète les réponses apportées à une commande passée par le Département de la recherche de l'IHESI, en terme de bilans de connaissances de sept pays, confiés à des experts n'appartenant pas, dans leur grande majorité, au monde policier lui-même. Cette commande poursuivait deux objectifs : aider les pouvoirs publics français, engagés eux-mêmes depuis deux ans dans une réforme importante, à prendre conscience des avancées de l'environnement international en la matière (Allemagne, Angleterre, Belgique, Espagne, Pays-Bas), et à mieux préciser l'éventuelle originalité de la réforme française par rapport à celles de leurs voisins pour peu qu'elles existent en tant que telles.

Témoigner d'un socle de réflexion commun aux États membres de l'Union (et à quelques autres, la Suisse et Montréal), au moment clé d'une mutation historique que l'on pressent décisive pour l'avenir de la modernisation de leurs appareils policiers respectifs, nécessitait une réflexion commune. Un

peu comme si politiques, experts et analystes éprouvaient le besoin d'une pause collective au milieu du gué pour regarder d'où l'on vient et mieux sonder la nécessité de savoir où l'on va.

Les bilans de la commande firent l'objet, de la part de leurs auteurs, d'une restitution publique au cours de la journée du 10 mars 2000, organisée par l'IHESI, qui permit de préparer un deuxième séminaire organisé par le ministère de l'Intérieur, à La Villette à Paris, le 30 mars avec des objectifs légèrement différents. Ce ministère entendait expliquer, devant un large auditoire de policiers, la mise en œuvre de sa propre réforme et annoncer la dernière phase de la généralisation nationale d'un processus démarré concrètement un an auparavant. Un atelier consacré à des expériences étrangères puisées dans les systèmes policiers du monde entier confirma le bien-fondé de l'action ainsi entrepris. De même, le *Guide de la police de proximité*, conçu et édité par l'IHESI en cette occasion, s'est-il efforcé de recenser quelques expériences étrangères originales pour mieux mettre en valeur l'énoncé de la doctrine officielle de référence, désormais stabilisée.

Je souhaite que ce numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure*

apparaîsse comme un témoignage important du besoin de comparer les différentes expériences, la mise en œuvre et les résultats induits par les politiques publiques de sécurité de proximité en recherche d'efficacité. Et cela à un moment où les adaptations des appareils de sécurité sont une nécessité commune, même si les solutions ne le sont pas toujours puisqu'elles dépendent d'une histoire politico-administrative de longue durée, dont il ne faudrait pas mésestimer le poids, et des opportunités politiques dont il ne faut pas non plus ignorer la portée. D'autres évaluations scientifiques viendront par la suite nuancer le propos dans chaque contexte. Pour

l'heure, il fallait disposer d'un premier outil de travail et de réflexion. Dans cette optique, on pourra lire une synthèse des différentes contributions à la fin du dossier qui montre les forces et les faiblesses de chaque expérience resituée dans son contexte, bilans en demi-teinte, parfois mitigés, parfois sévères, selon les regards portés sur la mise en œuvre ou l'impact sur les populations.

Que l'on puisse concevoir ce numéro comme un précurseur et s'en servir en tant que base de réflexion en France, c'est évidemment l'une des vocations des *Cahiers de la Sécurité Intérieure*, à laquelle nous sommes heureux de répondre aujourd'hui.

■ Jean-Claude KARSENTY

LA POLICE DE PROXIMITÉ EN BELGIQUE, UN BILAN DES CONNAISSANCES

par Thierry HENDRICKX, Sybille SMEETS,
Cedric STREBELLE, Carroll TANGE

Modèle policier «à la mode» depuis quelques années, la police de proximité a été impulsée en Belgique par le pouvoir fédéral dans le cadre d'une politique de prévention locale de la petite délinquance urbaine. Les choix politiques, davantage pragmatiques que philosophiques, qui président à la mise en œuvre de ce modèle induisent divers clivages. Ils renforcent des tendances qui, à bien des égards, sont emblématiques de l'ensemble de la politique policière belge, mais également des options actuelles de politique criminelle ; options prises dans un contexte d'urgence, de réponse à l'événement et à l'inquiétude supposée grandissante de la population.

D epuis les années soixante-dix, dans la plupart des pays occidentaux, l'institution policière connaît des modifications qui correspondent à une volonté politique d'impulser une vision nouvelle de la nature de son travail et de son organisation. En effet, on a pu voir émerger à cette époque, sous la pression des profonds changements que connaissent les sociétés occidentales, un questionnement du politique en réaction à l'échec supposé d'un modèle de police criminelle qui s'est développé au vingtième siècle en tant que forme d'organisation policière dominante et dont le champ d'investigation principal est la répression du crime. Les critiques essentielles qui lui ont été adressées ont porté sur sa prétention à se définir comme seul organe de contrôle du crime, sur son inaptitude à faire face à la recrudescence de la délinquance enregistrée et à répondre à la demande croissante de sécurité de la population. Ce questionnement a généralement mené à des propositions qui privilégièrent un «nouveau» modèle de police,

dit de *community policing* ou de proximité¹. La Belgique n'échappe pas à cette vague de fond. Nous nous proposons d'examiner les modalités d'expression de ce modèle policier en Belgique au travers des trois pôles de connaissance issus du monde politique, de l'institution policière et de la recherche scientifique.

LE DISCOURS POLITIQUE

De manière schématique, l'ensemble des réformes concernant la police ces dix dernières années trouve son origine dans différents événements dramatiques qui ont marqué les années quatre-vingt (tragédie du Heysel, attentats des cellules communistes combattantes, tueries du Brabant) et qui ont conduit le pouvoir politique à porter son attention sur le fonctionnement des appareils policiers et judiciaires. À la suite de ces événements, est instaurée une Commission parlementaire chargée d'enquêter sur la façon dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme a été menée. Les résultats des travaux rendus publics, en avril 1990, soulignent la dispersion, les doubles emplois et la concurrence entre les services de police² ainsi que la nécessité de restructurer l'appareil policier³.

La réponse du gouvernement au rapport de cette commission (le « Plan de la Pentecôte » du 5 juin 1990) inaugure la mise en place d'une série de mesures qui auront pour objectif d'améliorer le fonctionnement des services de police. Ce plan accorde une attention particulière à la police communale et prévoit la mise en œuvre de mesures plus qualitatives que quantitatives, marquant ainsi une différence avec celles qui avaient été prises majoritairement dans les années quatre-vingt. Cependant, le programme ne mentionne pas la mise en place d'un nouveau modèle de police et, de ce fait, ne présente pas de rupture fondamentale avec la fonction de police telle que définie jusqu'alors. Les mesures alors prises trahissent ce manque d'ambition politique⁴.

On en serait sans doute resté là s'il n'y avait eu, en 1991, des « émeutes » à Bruxelles suivies par des élections législatives marquées par la nette progression des partis d'extrême

••••

(1) Ces notions ne sont pas synonymes, mais, s'agissant de présenter ici un « bilan des connaissances », nous ne rentrerons pas dans le débat portant sur la différence entre ces concepts et ce qu'ils recouvrent.

••••

(2) Il y a actuellement en Belgique trois services de police générale : la police judiciaire près les parquets, compétente en matière judiciaire sur le territoire de l'arrondissement judiciaire ; la gendarmerie, compétente en matières judiciaire et administrative sur l'ensemble du territoire (composée d'éléments nationaux, de districts et de 427 brigades locales) et la police communale composée de 583 corps qui correspondent au territoire d'une ville ou d'une commune sur lequel chaque corps est compétent en matière judiciaire et administrative. Depuis 1997, le gouvernement a amorcé une réforme des polices visant à instituer un service de police intégré, structuré à deux niveaux. Ce projet devrait connaître sa matérialisation dans le courant de l'année 2001.

Cf. VAN OUTRIVE,
CARTUYVELS, PONSAERS,
1991 ; VANDENHOUTE, 2000.

••••

(3) MOTTARD, HAQUIN, 1990.

••••

(4) Loi sur la fonction de police (1992), commune aux trois services de police générale, qui ne fera qu'entériner des pratiques policières antérieures ; revalorisation de la police communale ; démilitarisation de la gendarmerie (1991) ; contrôle des services de police et de renseignement, etc.

droite. En réaction, le nouveau gouvernement présente un programme pour le développement d'une politique globale de prévention, matérialisée en juin 1992 par la mise en place des contrats de sécurité. Ces contrats, passés entre les communes, les régions et l'État fédéral, visent à répondre aux besoins locaux en matière de sécurité et à améliorer les contacts avec les services de police. Ce dernier objectif sera concrétisé par la réorganisation du travail des polices communales dans une optique de rapprochement avec le public *via* la remise au goût du jour des policiers de quartier. C'est dès lors dans le cadre des contrats de sécurité, et au départ des polices communales, que la police de proximité va être impulsée par le pouvoir fédéral. Il faudra cependant attendre encore trois ans, pour qu'un contenu, ou plutôt un cadre opérationnel, soit donné à cette notion.

En effet, c'est avec la volonté de mettre en place des « zones interpolices » en vue notamment d'améliorer la collaboration entre la police communale et la gendarmerie que se définit « cette » police de proximité que le gouvernement entend développer. S'il s'agit, dans un premier temps, de délimiter le territoire (d'une ou plusieurs communes) pertinent pour une politique définie par une Charte de sécurité, la philosophie que le ministère de l'Intérieur veut promouvoir par la mise en place de ces zones est explicitement celle du *community policing*. Dans ce cadre, la notion de *community policing* sera traduite par celle de « fonction de police de base » définie comme « *une vision, une philosophie et un concept, relatifs à l'approche et à l'exécution policière des tâches qui est essentiellement axée sur les sentiments et les problèmes d'insécurité de la population dans un territoire donné et qui se traduit par une police visible, accessible et abordable, qui a pour but de résoudre les problèmes d'insécurité en concertation avec les autorités locales et la population ainsi qu'avec toutes les autres instances locales ou organisations qui peuvent y contribuer* »⁵. Cette définition du modèle à mettre en place s'articule autour d'une problématique centrale parmi les préoccupations gouvernementales au cours des années suivantes : le partage des tâches entre services de police au niveau local.

....

(5) Circulaire ZIP1 du 5 décembre 1995.

En effet, les affaires d'enlèvements et de meurtres d'enfants, qui ont défrayé la chronique belge durant les années 1996 et 1997, conduisent le gouvernement à précipiter la restructuration de l'appareil policier belge. En pratique, la réforme des polices prévoit la mise en place d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux autonomes, local et fédéral, assurant ensemble la fonction de police intégrée sous les auspices d'autorités distinctes. Si la philosophie de cette réforme est d'atteindre une structure policière orientée vers la population et au service de tous les citoyens, la loi énonce que la police locale assure seule, au niveau local, la fonction de police de base alors que la police fédérale assure sur l'ensemble du territoire les missions spécialisées et supra-locales⁶. Ce cadre prévoit qu'il revient donc à la police locale de développer une approche intégrée basée sur le *community policing*.

À propos de ce pôle politique, plusieurs constats peuvent être dressés. Le premier est celui de «l'urgence». C'est en effet toujours en réponse à des événements marquants pour l'opinion publique que le gouvernement a été amené, au coup par coup, à décider de mesures visant à améliorer le fonctionnement de l'appareil policier, reléguant au second plan les questions de fond pour se focaliser sur des questions d'optimisation des moyens. Dans l'intervalle, on observe, à l'instar de ce qui a été fait dans d'autres pays, un glissement de la problématique du grand banditisme vers la gestion de la petite et moyenne délinquance en milieu urbain essentiellement. Dès lors, la thématique du sentiment d'insécurité devient et restera un cheval de bataille tout au long de cette évolution du discours politique sur la police de proximité.

On est ainsi rapidement passé d'un discours focalisé sur le manque endémique de moyens constaté dans les polices communales - et qui tend à laisser croire que de toute manière aucun modèle de fonctionnement n'aurait de chance dans de telles conditions - à la question de savoir quel mode de gestion du travail policier offre le plus d'avantages pour répondre à l'inquiétude de la population. On opte alors pour la police de proximité. Cependant, si la volonté de mettre en place un nouveau modèle est bien

....
(6) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux.

réelle, il n'existe pas de consigne claire sur la façon de traduire cette philosophie de manière opérationnelle. Plusieurs circulaires, tardives, tenteront de circonscrire cette notion par l'utilisation de termes « nébuleux » (police de proximité, police de base, police de première ligne, police à part entière), que l'on estime *ex post* être parents de la notion de *community policing*, pour se voir finalement regroupés sous le terme fédérateur de « fonction de police de base ».

Au total, il apparaît que la seule chose qui ne demeure pas dans un flou important est la définition d'une clé de répartition des tâches entre services de première ligne et services spécialisés. En résumé, on oscille en permanence entre des principes généraux d'exécution des tâches, une philosophie de travail policier et la volonté d'opérer une répartition des tâches policières au travers du prisme de la proximité.

LE DISCOURS POLICIER

Cette réflexion générale sur la police, qui s'est constamment profilée dans un contexte de réponse à l'événement, n'a finalement fait l'objet, de la part des acteurs institutionnels, que de peu de concertation. Les responsables policiers eux-mêmes ont souvent mis en évidence ce biais. Il est d'ailleurs intéressant de constater que l'essentiel de la littérature policière concernant le *community policing* en Belgique se trouve concentré en un seul numéro d'une revue destinée aux personnels des services de police⁷. Deux auteurs (de la police communale et de la gendarmerie) y relèvent les confusions de langage entre le *community policing*, d'une part, et la police de proximité, d'autre part, ou encore l'usage d'une terminologie à consonances trompeuses.

De manière générale, la notion embarrassé et ne connaît pas de consensus : est-ce un « concept ou un fourre-tout ? ». Il est également noté que la notion de *community policing* apparaît généralement suite au constat du manque d'efficacité de la fonction de police « traditionnelle »⁸.

....

(7) *Politeia*, 1995, n° 9.

....

(8) VAN DE SOMPTEL, 1997,
p. 16

Concernant la police communale, on constate, au travers d'articles émanant de chefs de corps, que l'attention porte essentiellement sur la figure (relativement ancienne en Belgique) de l'agent de quartier considéré comme la «carte d'identité de la police communale» : «*Une police communale dépourvue de travail de quartier fait le même travail que la gendarmerie*»⁹.

Cette fonction d'agent de quartier est relativement floue mais certains policiers tentent de la circonscrire¹⁰. Ses objectifs seraient de favoriser le bien-être dans le quartier en y étant présent et de soutenir le corps en relayant des informations vers les autres services policiers. Ses missions consisteraient en une surveillance de base, l'établissement de contacts avec le public et d'autres services d'aide dans le quartier, l'accueil, l'arbitrage des conflits, le soutien aux autres services policiers (traitement des affaires mineures), le rassemblement d'informations et l'assistance. De manière synthétique, sa mission s'articule autour de la gestion de problèmes de relations humaines.

De manière générale, face à la priorité accordée à ce policier en particulier, on peut émettre l'hypothèse qu'en l'absence d'une prise de position plus précise par les pouvoirs politiques supra-locaux et face au risque de devoir se lancer dans un ample processus de réformes, certains bourgmestres et chefs de corps ont préféré se rabattre sur la remise au goût du jour - du moins dans le discours - de l'agent de quartier. Cette focalisation sur un service est, en effet, moins coûteuse en moyens financiers et en efforts organisationnels puisqu'elle implique le renforcement d'un unique service. Certains indices de cette situation sont décelables. Il en est ainsi, par exemple, du nombre d'articles de policiers consacrés à la fonction d'agent de quartier face au peu d'articles consacrés à la police de proximité *lato sensu*.

LA VOIX DE LA GENDARMERIE

Depuis sa démilitarisation en 1991, de multiples réformes sont intervenues au sein de la gendarmerie (structure,

••••
(9) NAESEN, et al., 1997,
p.26.

••••
(10) BETTENS, 1994 ;
STEELANDT, 1995.

recrutement, formation, évaluation, etc.), avec pour fil conducteur le développement de la « police de base de qualité ». Cependant, n'ayant pas fait l'objet d'une attention particulière du ministère de l'Intérieur, contrairement aux polices communales, les réorganisations dans ce sens ont été initiées sans impulsions externes.

Dans le discours des gendarmes, la police de proximité passe avant tout par une amélioration de la qualité d'une police qui s'ouvre au monde extérieur. La notion de police de proximité est elle-même peu usitée et l'on y mentionne plus aisément le *community policing* ou encore la « fonction de police orientée vers la communauté ». Les conceptions sont également différentes : on parle plus volontiers de stratégies et de *management*, de *problem oriented policing*, de *partnership*, et, s'agissant de la population, de client. *In fine*, le concept de *community policing* tel qu'adopté par la gendarmerie s'applique tant à la fonction de police locale qu'à la fonction de police supra-locale, l'important étant de les intégrer¹¹. Sur le terrain, cela se traduit structurellement par les trois D - décentralisation, déconcentration et déspecialisation - mais également par une démarche plus proactive.

L'écho des voix

Il faut, pour comprendre toute la portée de ces prises de positions, toujours garder à l'esprit le climat dans lequel elles s'inscrivent : un climat, sinon de guerre des polices, en tout cas de luttes d'influence sur deux terrains, politique et pratique. D'abord sur le terrain politique car les pistes de réforme des polices en cours à cette époque débouchaient sur des négociations de répartitions des tâches, les deux corps défendant leurs prérogatives respectives¹². Sur le terrain de la pratique ensuite car, au centre du débat sur la « fonction de police de base », se trouve la population que chacun des deux corps tente de séduire. Dans cette course, l'anéage local de la police communale et son implication historique au sein de la communauté lui donne un avantage sur une gendarmerie qui bénéficie, elle, d'un professionnalisme plus pointu. Dans ce contexte, les positions

....

(11) VAN DE SOMPÉL, 1995 ; JANSSEN, NAESEN, 1996.

....

(12) C'est l'époque des négociations des zones interpolices.

relatives à la police de proximité sont donc aussi des arguments corporatistes.

Ainsi, les modélisations respectives de mise en œuvre de cette police de proximité sont un bon exemple de cette rivalité. D'un côté la police communale propose une répartition bi-partite au niveau de l'exécution des tâches entre, d'une part, un service de police de première ligne (de proximité) et d'autre part, un service de police de deuxième ligne (spécialisé). D'un autre côté, la gendarmerie propose d'intégrer les deux, la fonction de police ne pouvant être fractionnée si elle veut rester fidèle au concept de *community policing*. Or, il est un fait que la police communale est essentiellement active sur le terrain de la police de première ligne, alors que la gendarmerie est présente sur les deux fronts, avec une prédominance pour ce qui est de la deuxième ligne ; situation qui la pousse à reconquérir le terrain de la proximité.

LE DISCOURS SCIENTIFIQUE

14

La police a été un objet de recherche tardif en Belgique. Apparue timidement dans les années soixante-dix dans un contexte de découverte de la justice pénale comme objet de recherche, il faudra attendre le courant des années quatre-vingt et la découverte de la recherche par la justice pénale, instillant par ailleurs un certain pragmatisme dans le contenu de la recherche scientifique subventionnée¹³. À ce stade, le programme de recherche se focalise principalement sur les phénomènes locaux (police communale uniquement) sans que le terme de « police de proximité » n'apparaisse encore, même si certains thèmes peuvent indirectement s'y rapporter comme les relations entre la police et la population, entre la police et les jeunes ou les immigrés.

La police de proximité comme thème de recherche apparaîtra plus tardivement, sous l'impulsion du ministère de l'Intérieur. Trois recherches vont s'intéresser à cette thématique. L'une d'elle porte sur l'élaboration d'un modèle de police s'inspirant du *community policing*, marquant ainsi un souci pragmatique très clair : l'exploration du modèle

••••(13) Cf. MARY, 1998.

....

(14) Cette recherche accorde donc une place importante aux considérations organisationnelles. Dans ce cadre, les auteurs considèrent les Pays-Bas comme le meilleur exemple de cette concrétisation avec leurs projets de fonction policière de base et d'équipes d'agents de quartier polyvalents : cf. VAN DEN BROECK, ELIARTS, 1994.

....

(15) SMEETS, STREBELLE, 1999, 2000.

....

(16) HACOURT, LACROIX, TANGE, 1998.

anglo-saxon ainsi que des expériences hollandaises en la matière pour en tirer une application à la situation belge¹⁴. Les deux autres recherches s'inscrivent dans le cadre de l'évaluation scientifique des contrats de sécurité. La première, réalisée par l'Université Libre de Bruxelles (ULB), étudie la police de proximité sous l'angle des services de quartier en confrontant les données de terrain au modèle de proximité défini par les chefs de corps et la littérature scientifique (concertation et partenariat ; changements organisationnels de base - décentralisation territoriale, déconcentration des lieux décisionnels, décloisonnement des services et déspecialisation du service de quartier ; rapprochement entre la police et le public ; élargissement de la fonction policière)¹⁵. La seconde, confiée à l'ASBL Synergie, aborde cette problématique pour l'ensemble des services du corps de police afin de déterminer la place de ceux qui sont désignés comme incarnant cette police¹⁶.

Il faut souligner que, portant sur des corps de police communale relevant de deux régions différentes (wallonne et bruxelloise) et développant des approches méthodologiques sensiblement différentes, ces deux recherches n'en sont pas moins parvenues à des constats similaires à propos de la question de la mise en œuvre d'un nouveau modèle de police au niveau local.

15

CONSTATS DE L'ULB : BILAN DE LA MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE POLICE

Le constat d'un décalage important entre les discours tenus par les chefs de corps et les pratiques observées est récurrent. Si presque tous les chefs de corps pointent la concertation et le partenariat comme éléments indispensables de la police de proximité, sur le terrain, on constate qu'aucun de ces deux modes ne fonctionne et que les dispositifs censés y contribuer n'ont pas produit leurs effets. La réflexion sur la politique policière locale et sa mise en application restent, dès lors, bien souvent du seul ressort des responsables policiers. En outre, au sein même du corps, il n'existe pas de dialogue formalisé impliquant les

agents de quartier, bien que ceux-ci soient désignés comme étant « les yeux et les oreilles » des autorités communales.

En ce qui concerne les 4 D - décentralisation, déconcentration, déspécialisation et décloisonnement - les mêmes constats peuvent être posés. S'ils sont considérés comme étant des conditions préalables à la mise en place d'une police de proximité par tous les chefs de corps, en pratique, l'autonomie des cadres intermédiaires est davantage le résultat du laisser-faire ou, le cas échéant, de l'éloignement spatial ; ces responsables rechignant en outre à endosser de nouvelles responsabilités et utilisant cette autonomie de fait souvent de manière négative (interdits plutôt qu'initiatives). Même chose pour ce que les chefs de corps appellent une éthique de la responsabilité des agents de base : il n'existe nulle part de formalisation de leur pouvoir discrétionnaire. Seule la reconnaissance implicite laisse au policier la possibilité d'organiser une gestion différenciée de son travail, qui reste toutefois tributaire de sa personnalité et de son goût du risque.

16

La polyvalence de l'agent n'est pas davantage soutenue par une politique globale et cohérente, par exemple, par une formation spécifique ou des critères positifs de sélection ; l'ancienneté, une punition, le manque d'effectifs, des ennuis de santé restant les éléments qui motivent la mutation dans le service de quartier. Quant à la décentralisation spatiale, elle ne concerne souvent que les services de quartier et favorise, dès lors, le cloisonnement entre services. De manière générale, il n'y a pas de réelle revalorisation de l'image des agents de quartier.

En ce qui concerne le rapprochement entre la police et le public, c'est au niveau du contenu que les chercheurs constatent les décalages les plus importants. Pour les responsables policiers, ce rapprochement s'envisage en termes de visibilité et d'accessibilité grâce à des aménagements organisationnels ou structurels (horaires, missions d'ilotage, diminution des tâches administratives, etc.) afin de permettre l'amélioration du taux d'élucidation et la récolte d'informations. Pour les agents de quartier, le rapprochement passe plus fondamentalement par l'amélioration des contacts avec le public et la visibilité n'est, dès

lors, qu'un des moyens d'y parvenir. Le policier de terrain attend de sa hiérarchie une redéfinition des tâches du service de quartier alors que, pour les responsables, les principaux problèmes trouvent leur origine dans le manque de moyens.

La prévention : de quoi parle-t-on ?

Enfin, en ce qui concerne l'élargissement de la fonction policière, tout le monde est « pour » la prévention, mais lorsqu'il s'agit de circonscrire clairement cette notion, on se retrouve dans le flou le plus total. Cette difficulté de « savoir de quoi on parle » a des conséquences sur les pratiques de terrain et l'évaluation du travail policier.

En matière d'assistance, le discours est toutefois plus précis. Les chefs de corps ont une idée très claire de ce que ne doit pas faire l'agent de quartier : du travail social. Dès lors, les responsables policiers limitent cette assistance à une mission de relais. Dans cette optique, un problème qui se pose clairement est celui de la méconnaissance générale de ces services sociaux de la part des policiers. Concernant la proactivité (que les chefs de corps lient à la détection des problèmes), l'agent de quartier est bien défini comme l'intervenant central mais peu de stratégies proactives sont mises en œuvre au niveau de son service. Quand il existe des services qui récoltent et analysent des données (surtout quantitatives), les agents de quartier n'y ont que rarement accès. Ainsi, si l'agent de quartier récolte beaucoup d'informations, un grand nombre d'entre elles, de par le cloisonnement, n'atteint jamais un autre niveau que celui du service de quartier.

De manière générale, si les discours font très clairement référence au modèle de police de proximité, aucun responsable policier n'a de vision globale de l'ensemble des effets que les restructurations entreprises dans le cadre de la mise en place du modèle de proximité ont eu (ou ont) sur les pratiques quotidiennes des policiers. Et force est alors de constater que ces effets sont peu importants, voire inexistant. Pour beaucoup de policiers de terrain, « rien n'a changé », sinon la charge de travail.

CONSTATS DE L'ASBL SYNERGIE : LA PLACE DES AGENTS
POLICIERS DE QUARTIER

En partant du niveau organisationnel des corps de police communale, on constate une tendance majoritaire : celle de la priorité donnée au maintien d'unités motorisées d'intervention basées sur un modèle de lutte contre le crime qui relègue au second plan le critère territorial. Dans ce cadre, l'étude de la valorisation de certaines tâches, (organisation effective ou présentée par les intervenants de terrain), a mis en évidence que les services de quartier étaient les parents pauvres de la vague de réformes, tant au niveau des politiques d'affectation des moyens que du personnel. L'accent a davantage été mis sur le renforcement des fonctions d'intervention et de recherche alors que la fonction des services de quartier demeure au rang de formulation d'intentions et de «marketing». Ce n'est souvent que par l'implication dans des enquêtes ou par la récolte d'informations pour d'autres services plus répressifs que les policiers de quartier semblent retrouver une place dans leur corps. Les circuits de circulation des informations récoltées sont toutefois souvent peu performants, ce qui relativise d'autant cet apport. De manière générale, les agents de quartier sont considérés comme exécutants ou réservistes pour nombre de services du corps de police.

Trois exemples par rapport aux priorités du fédéral permettent de se faire une idée de la manière dont est envisagé le modèle de proximité sur le terrain. Première priorité, la permanence 24h/24 devrait permettre à la fois accessibilité et disponibilité des services de police à l'égard des demandes du public. En fait, cette permanence, lourde à assumer, ne concerne que de manière inégale les divers secteurs de l'activité policière, surtout la réponse aux appels et le recueil des plaintes, mais pas le service de quartier. En ce qui concerne les petites missions judiciaires, autre priorité du fédéral, on constate que l'on est encore loin de la déspecialisation prônée par le modèle de police de proximité, tant demeurent importantes les missions généralistes par rapport aux autres. L'affectation dans les brigades judiciaires est perçue plus que jamais comme

une promotion. Ces services, parfois sur-spécialisés, peuvent d'ailleurs prendre en charge des dossiers très lourds alors que les véritables «petites enquêtes» sont confiées, la plupart du temps, à ceux qui «n'ont que ça à faire», c'est-à-dire les agents de quartier. Enfin, troisième exemple, en ce qui concerne le maintien de l'ordre au niveau local, les missions afférentes sont en constante augmentation et forment une armature importante dans l'organisation des tâches. Les responsables policiers doivent, en effet, en tenir compte au quotidien et souvent puiser dans les effectifs de divers services en élaborant des priorités dans les affectations de personnel et cela, au détriment de tâches considérées comme «sacrificables»: sans surprise, ce sont celles de l'agent de quartier.

LA QUESTION DE L'INFORMATION

Dans ces deux recherches, la gestion de l'information par la police se pose de manière aiguë. Dans la première recherche, la notion de police de proximité est mise en parallèle avec celle de justice de proximité. Comme pour la justice, la politique de proximité en matière de police se veut une réponse au caractère imposé des décisions qui génère une distance (principalement symbolique) entre, d'une part, l'État et ses représentants et, d'autre part, les citoyens. Cette notion de proximité peut être envisagée à travers trois dimensions : spatiale, temporelle et relationnelle¹⁷.

....
(17) WYVEKENS, 1996 ;
CARTUYVELS, MARY, 2000.

Présenté comme une stratégie alternative dont l'objectif est de permettre l'ouverture de l'institution policière à la population dans le cadre d'un «contrat social» qui vise l'amélioration de la qualité de vie et qui posséderait, de par les principes et moyens d'action qui le fondent, un potentiel démocratique important, le modèle de police de proximité fait l'objet d'un certain nombre de réflexions critiques quant aux dérives auxquelles il peut conduire. Outre les problèmes relatifs à la définition - et la détermination - d'une «communauté consensuelle», et partant, les problèmes de la représentativité de cette «communauté», l'impossibilité pour la police d'éradiquer les causes socio-économiques de la délinquance, la délimitation des modalités

de collaboration avec des partenaires sociaux pour éviter de diluer la fonction policière et la nécessité, pour certaines missions policières, d'un rapport d'extériorité ou d'opacité plus important que peuvent contrecarrer la transparence, la visibilité accrue et la proximité trop importante de la population, le modèle de police de proximité renvoie également à une proximité de contrôle¹⁸. Ainsi, on peut se demander dans quelle mesure la mise en place de dispositifs de proximité n'encourage pas un accroissement du rôle de la police par rapport à un ensemble de comportements que l'on qualifie d'incivils¹⁹ et une extension du contrôle social formel et informel qui aurait pour conséquence une érosion des libertés individuelles et collectives. C'est dans ce cadre qu'est soulevée la question de la dimension informative et du danger inhérent à la production par la police d'une connaissance basée uniquement sur des informations ciblées ayant pour objectif d'établir des catégorisations afin de tout rendre prédictible²⁰.

20

En effet, si elle n'est pas l'apanage du modèle de police de proximité, l'information devrait y avoir une finalité différente de celle qui lui est donnée dans le modèle de police criminelle. En dépassant le contexte strictement pénal pour entrer dans un cadre sociétal plus large, l'information sert avant tout à permettre la détection de problèmes, de leurs causes sous-jacentes et la résolution de ceux-ci (prioritairement par la régulation). Par ailleurs, le modèle de police de proximité nécessite, pour être effectif, que cette information soit partagée et ne soit plus la propriété exclusive de la police. Les questions que l'on peut dès lors se poser sont «à qui profite l'information ?» ou, en d'autres termes, «à quoi sert-elle ?».

La première recherche rejoint ici la seconde. Partant du fait que l'on ne saurait parler de gestion de l'information en faisant l'économie de la question de la récolte de celle-ci, la seconde recherche s'intéresse au tri opéré dans l'interaction entre policiers et publics, la grille de lecture des premiers orientant le recueil d'initiatives (constituant une part prépondérante de ce que l'on appelle l'information «douce»²¹), les attentes des seconds déterminant une bonne part de ce qui se retrouvera inscrit dans les procès-verbaux (information dite «dure»).

....
(18) Cf. HENDRICKX, SMEETS,
STREBELLE, 1998.

....
(19) Cf. HUBERT, LACROIX,
TANGE, 1999.

....
(20) Cf. GLEIZAL, GATTI-
DOMENACH, JOURNÉS, 1993,
p. 306 et suiv. ; JONES,
NEWBURNS, SMITH, 1996.

....
(21) Informations ne faisant
pas l'objet d'un procès-ver-
bal.

Le constat commun à ces deux recherches est que l'information, loin d'être partagée, reste souvent à la seule disposition de l'institution policière et ne sert, en général, qu'à alimenter la machine répressive et non à permettre une dynamique d'instauration d'une nouvelle philosophie ou d'un nouveau modèle policier. À nouveau, il apparaît que l'image que les policiers se font du travail de police, c'est-à-dire celle qui semble prévaloir et être valorisée au sein du corps de police, demeure très nettement celle du *crime fighter* à l'affût du flagrant délit ou fournissant des éléments probants dans le cadre d'une enquête, permettant une arrestation suivie d'une condamnation. Si des policiers travaillent selon des méthodes différentes et peuvent être attachés à des conceptions alternatives de la place de la police dans la société, il est néanmoins clair que le modèle qui donne le «la» dans les corps de police reste celui du policier qui intervient et réprime l'infraction. Sont dès lors dévalorisées les tâches plus éloignées de l'arrestation, qui deviennent quelquefois le «travail des papis». Ce modèle dominant est certes influencé par des idées de service public au citoyen, de qualité dans le travail accompli, de professionnalisme, mais il place le policier dont les tâches l'en éloignent en situation de marginal déclassé.

Dans le contexte de mise en œuvre de la fonction de police, ce sont les services de quartier et d'ilotage qui sont censés incarner par leurs pratiques l'intégration de la police dans son milieu et la prise en compte de ses spécificités. Or, leurs pratiques n'entretiennent encore que peu ou pas de rapports avec celles qui sont développées dans d'autres services du même ; pire, elles entrent même parfois en conflit avec elles au sujet des moyens d'action. En définitive, on observe souvent une juxtaposition des activités des divers services travaillant sur le territoire communal, chacun gérant ses propres tâches dans l'ignorance des autres.

De façon plus prospective cette fois, on peut penser qu'avec la mise en place de procédures et de structures de gestion et d'exploitation des informations dans les corps de police communale, le maintien d'un ancien modèle de «philosophie policière» principalement axé sur la répression des

infractions et une prévention de type situationnelle, les services de quartier et d'ilotage seront appelés de plus en plus à devenir, une fois cette exploitation rendue plus efficace, les pourvoyeurs d'informations pointues sur leurs quartiers. Informations qui seront destinées à des services à vocation essentiellement répressive dont on a pu constater le renforcement prioritaire. En effet, les agents de quartier, point focal de la police de proximité, bénéficient d'une véritable banque de données grâce à leurs contacts privilégiés avec le public. Ainsi, s'ils en ont la volonté et les moyens, ils peuvent transmettre des informations très fiables aux autres services, même si actuellement cette piste analyse prospective doit être relativisée à cause du cloisonnement encore important qui existe entre services policiers.

Dans ce cadre, les stratégies de proactivité deviennent un moyen parmi d'autres, non pas d'amélioration de la qualité de vie, mais d'accroissement du contrôle par la création d'une connaissance basée, avant tout, sur la catégorisation des individus, ou des territoires, dans des groupes «à risques» et, dès lors, le renforcement de l'action sur ceux-ci afin de permettre une gestion (policière) de divers risques sociaux.

Il serait alors moins question de la mise en place d'un modèle de *community policing* laissant une plus grande place au public dans la définition des problèmes de sécurité que de donner de nouveaux outils plus performants dans une gestion des tâches policières dont la définition demeure intégralement la propriété des autorités de police en vertu d'une philosophie de travail fondamentalement inchangée. Dans ce cas et au risque d'être caricatural, le recueil d'informations opéré par la police de proximité entrerait dans un schéma qui serait moins celui d'une police au service de la population que celui d'une population au service de la police.

QUEL BILAN GÉNÉRAL ?

On peut synthétiser les conclusions de ces deux recherches par le constat que la mise en place du modèle

....

(22) BRODEUR, 1997.

....

(23) WYVEKENS, 1996.

de police de proximité en Belgique en est encore à l'état de chantier, parfois à peine au stade des fondations. En l'état actuel des choses, le modèle de police de proximité envisagé par le politique est loin de s'imposer comme nouveau modèle de police, se limite à une police communale et, au sein de celle-ci, à un service restant marginal et dévalorisé. Dès lors, si ce service est désigné comme devant fonctionner suivant la logique du modèle de proximité, en pratique, ou il travaille selon la logique d'un autre modèle (celui de police criminelle), ou il se trouve dans une situation de syncretisme entre deux modèles (criminel et de proximité)²². Dans les deux cas, loin d'être une nouvelle voie, le modèle de proximité servirait à combler certaines lacunes de l'organisation policière sans en modifier la logique dominante.

Ainsi, à l'instar de la justice de proximité²³, les différentes dimensions de la notion de proximité peuvent être rassemblées en deux modèles : la police de proximité, d'une part, et la proximité de la police, d'autre part. Dans le premier cas, il s'agit de passer d'une police de type criminelle à une police fondée sur le *community policing*. Dans le second cas, il ne s'agit pas de faire autre chose, mais de faire la même chose autrement : améliorer les interventions de la police en la rapprochant, dans le temps et dans l'espace, des situations qu'elle doit traiter. Dès lors, au risque de ne pas faire entièrement justice à certaines situations locales, on peut dire qu'à l'heure actuelle, c'est davantage de proximité de la police dont il est question.

CONCLUSIONS

Les discours du monde politique sur la police de proximité «à la belge» présentent deux visages. Le premier visage est celui d'une police de proximité, impulsée par le haut (ministère de l'Intérieur) au départ d'une politique de prévention locale de la criminalité (contrats de sécurité). Cette police de proximité concerne donc principalement les polices communales des vingt-neuf villes et communes bénéficiant de ces contrats et se confond avec le service de quartier. Le deuxième visage trouve sa place au sein d'une politique policière focalisée de façon pragmatique sur le

partage des tâches locales entre polices communales et gendarmerie. C'est dans ce dernier cadre que le niveau fédéral a tenté de circonscrire le concept de *community policing*. Nous avons souligné à quel point cette tentative s'est avérée infructueuse, noyant les policiers sous une série de termes dont le seul point commun est de rendre encore plus nébuleuses les modalités de mise en œuvre de ce modèle.

Mais au-delà des discours du fédéral, nous pourrions synthétiser les oppositions et spécificités de la police de proximité par trois clivages - gendarmerie/polices communales, zones urbaines/zones rurales et Nord/Sud - dont la superposition à certains moments tend à rendre le fossé entre discours et pratiques, entre fédéral et local et entre les acteurs eux-mêmes encore plus profond.

Le premier clivage, comme nous l'avons vu, sépare la gendarmerie et les polices communales et recouvre, à première vue, des questions de méthodes de travail policier. Ce clivage peut s'expliquer de deux façons. Une première raison concerne les moyens mis en œuvre. En effet, la mise en place d'une police de proximité à l'échelle de l'ensemble d'un corps de police demande des moyens que seuls la gendarmerie et quelques grands corps de police communale peuvent, à l'heure actuelle, se permettre. La centralisation de la gendarmerie permet, en outre, de présenter une position homogène que les 583 corps de police communale ne sont pas en mesure d'adopter. Cependant, en l'absence d'une évaluation de la mise en œuvre de la police de proximité au sein de la gendarmerie, on peut aisément poser l'hypothèse que ce discours « bien rôdé » des responsables de la gendarmerie ne reflète pas forcément la pratique de terrain de la multitude des brigades territoriales éloignées de leur commandement général. La deuxième raison est plus conjoncturelle. Le développement du concept de police de proximité affecte bien les deux services au cours des années quatre-vingt-dix mais pour des raisons différentes. La démilitarisation (1991) oblige la gendarmerie à réinvestir le terrain local et urbain pour combler l'absence de relais informatif avec la population. Pour leur part, les polices communales n'étaient pas véritablement demandeuses

d'une réorganisation de fond mais uniquement de moyens supplémentaires. Cependant, en échange de ceux-ci, le fédéral posa des conditions, dont le développement, au sein des corps, d'une politique de proximité. Dès lors, la plupart des polices concernées ont souvent choisi la voie de la facilité en se focalisant sur des services déjà existants, sans remettre en cause la politique générale du corps.

Le deuxième clivage est un clivage entre zones urbaines et zones rurales. En effet, la police de proximité a été impulsée au départ du fédéral, par des contrats de sécurité s'adressant à des zones urbaines dans lesquelles est diagnostiquée une recrudescence «problématique» des chiffres de la criminalité. Ce sont donc uniquement ces polices qui ont bénéficié de la manne financière des contrats de sécurité pour mettre en place une police de proximité, au détriment de la culture policière rurale.

Enfin, le clivage entre le Nord (Région flamande) et le Sud (Région wallonne) du pays se concrétise surtout par les méthodes privilégiées dans la mise en place de la police de proximité. Ce clivage, s'est manifesté dans le Nord du pays par l'adoption plus fréquente des théories et méthodes néerlandaises et anglo-saxonnes privilégiant ainsi une approche pragmatique centrée sur le *management* alors que dans le Sud du pays, on estime se sentir plus proche d'une philosophie «sociale».

Ces oppositions apparentes sont révélatrices des choix de politique policière. En effet, si les premières réformes permettent de combler certaines lacunes en matière de police, peu à peu la politique policière va se concentrer sur les moins controversés mais les plus «malleables» des corps de police : les polices communales. Ces choix ne sont évidemment pas neutres et trouvent leur place dans un mouvement général (en Europe) de focalisation en matière de politique criminelle sur une petite criminalité urbaine dont il est dit qu'elle augmente le sentiment d'insécurité. «Aux grands maux, les grands remèdes» : si le développement de cette petite criminalité urbaine pose problème, il faut donc développer une police propre à l'endiguer. De ce postulat, naît une double équation, dont le premier terme - à criminalité de proximité, police de proximité - amène à développer cette

dernière au sein des polices locales. Le deuxième terme - à police de proximité, criminalité de proximité - amènera tout naturellement à limiter la police de proximité à la criminalité dite fréquente et répétitive ; *exit* donc la grande criminalité, la criminalité organisée et financière, la criminalité qui n'est pas visible et la plupart des tâches judiciaires considérées le plus souvent par les policiers comme importantes... On évacue, en outre, la question des causes macro sociologiques de la (petite) délinquance et du sentiment d'insécurité, tout en écartant des débats le corps de police le moins transparent et le plus critiqué ces dernières années : la gendarmerie.

■ **Thierry HENDRICKX, Sybille SMEETS, Cedric STREBELLE, Carroll TANGE**

Centre de recherches criminologiques

Université Libre de Bruxelles

B I B L I O G R A P H I E

BRODEUR (J.P.), 1997, «La police en Amérique du Nord : modèles ou effets de mode ?», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 28, p. 171-184.

CARTUYVELS (Y.), MARY (Ph.), 2000, «Justice de proximité ou proximité de la justice ? États des lieux en Belgique», in WYVEKENS (A.), FAGET (J.), *La justice de proximité*, Toulouse, Éres, à paraître.

GLEIZAL (J.), GATTI-DOMENACH (J.), JOURNÉS (C.), 1993, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Paris, PUF.

HACOURT (G.), LACROIX (J.), TANGE (C.), 1998, *Évaluation des contrats de sécurité bruxellois. Tome I, Police de proximité*, Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur, rapport relatif aux deux années de recherche allant du 1er avril 1996 au 1er avril 1998.

HENDRICKX (Th.), SMEETS (S.), STREBELLE (C.), 1998, «Le concept de 'proximité', base d'une nouvelle politique policière en Belgique», *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°5, p. 531-549.

HUBERT (H.O.), LACROIX (J.), TANGE (C.), 1999, «Des incivilités aux incivilités. Du contrôle d'identité comme technique de gestion de l'espace et des interactions et résistances sociales», *Revue de droit pénal et de criminologie*, n° 2, p. 214-235.

JANSSENS (S.), NAESEN (Y.), 1996, «Back to basics. Une police de base pour la gendarmerie», *Politeia*, n°4, p. 26-28.

JONES (T.), NEWBURNS (T.), SMITH (D.), 1996, «Policing and the idea of democracy», *British journal of criminology*, n°2, p. 182-198.

B I B L I O G R A P H I E

- MARY (Ph.), 1998, «Chronique de criminologie. La recherche criminologique en Belgique. Une recherche en bon État ?», *Revue de droit pénal et de criminologie*, n°2, p. 159-171.
- MOTTARD (J.), HAQUIN (R.), 1990, *Les tueries du Brabant. Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisée*, Bruxelles, Complexe.
- NÆSEN (Y.), et al., 1997, «La proximité, un gage de satisfaction des citoyens. À la rencontre de la police communale», *Politeia*, n°4, p. 20-32.
- PONSAERS (P.), 1998, «Vers une réforme de la structure policière belge?», in *Politique, police et justice au bord du futur. Mélanges pour et avec Lode Van Outrave*, Paris, L'Harmattan, p. 247-268.
- SMEETS (S.), STREBELLE (C.), 1999, *Police de proximité. Évaluation des contrats de sécurité de Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Seraing, Tournai et Verviers*, Recherche réalisée pour le compte du ministère de l'Intérieur, rapport final (1996-1999), Bruxelles.
- SMEETS (S.), STREBELLE (C.), 2000, *La police de proximité en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.
- STEELANDT (D.), 1995, «L'agent de quartier, entre le slogan et la réalité», *L'Officier de police*, n°7, p.5-9.
- VAN DEN BROECK (T.), ELIAERTS (Ch.), 1994, *Community policing. Organisatieveranderingen naar de basispolitiezorg bij de gemeentepolitie*, Bruxelles, Politeia.
- VANDENHOUTE (Th.), 2000, *La réforme de la police en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.
- VAN DE SOMPTEL (R.), 1995, «La fonction de police de base au sein de la gendarmerie», *Politeia*, n°9, p. 19-21.
- VAN DE SOMPTEL (R.), «Return to sender or back to the future ? L'évolution de la gendarmerie vers une fonction de police orientée vers la communauté», *Politeia*, 1997, n° 5, p. 16-20.
- VAN OUTRIVE (L.), CARTUYVELS (Y.), PONSAERS (P.), 1991, *Les polices en Belgique ; histoire socio-politique du système policier de 1794 à nos jours*, Bruxelles, Vie ouvrière.
- WYVEKENS (A.), 1996, «Justice de proximité et proximité de la justice. Les maisons de justice et de droit», *Droit et société*, n°33, p. 363-388.

LA POLICE DE PROXIMITÉ AUX PAYS-BAS : LE CAS DE LA VILLE DE HAARLEM

par Kees VAN DER VIJVER

Cet article donne un aperçu des résultats d'une étude de cas approfondie sur la police de proximité, menée entre 1983 et 1986 dans la ville de Haarlem. L'évaluation du dispositif de police par équipes de quartier conclut à des résultats convaincants : baisse du taux de criminalité, du sentiment d'insécurité et des problèmes de voisinage, amélioration de l'opinion vis-à-vis de la police, accroissement des taux de report de plainte. Ces bons résultats permettent d'étendre par la suite l'expérience à la ville d'Amsterdam. Mais cette apparente réussite n'exclut pas la formulation de critiques et l'exposition détaillée d'une série de problèmes. Il est enfin fait mention des dernières inflexions en matière de proximité, dont la mise en place d'une police territorialisée.

Aux Pays-Bas, la police de proximité est une préoccupation municipale depuis plusieurs décennies. Chacune des vingt-cinq forces de police régionale est d'une façon ou d'une autre engagée dans un processus de développement de la police de proximité. Cette dernière peut-être organisée autour de modalités très diverses. L'ilotage en est un exemple bien connu. Aux Pays-Bas, nombreuses sont les forces de police qui ont adopté l'ilotage à la fin des années soixante. Autre exemple, la « police par équipes de quartiers » (*Neighbourhood team policing*) : la mise en place des premières équipes de quartier date du début des années quatre-vingt. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, un nouveau concept apparaît : la police reliée au territoire (*area bound policing*), un nouveau genre d'ilotage. Comme la recherche était quasi-inexistante au moment du lancement de l'ilotage, on ne trouve guère d'informations concernant les résultats de ce type de police de proximité. Mais avec le développement

croissant de la recherche depuis le début des années quatre-vingt, on dispose désormais d'études sur la mise en œuvre de nouveaux modèles de police.

Cet article résume les résultats de l'évaluation scientifique sans doute la plus approfondie qu'on ait menée jusque-là sur la police de proximité aux Pays-Bas. Elle a débuté au moment où la police de Haarlem a décidé de mettre en œuvre le système des équipes de quartier. Lancé en 1983, ce projet aboutit en 1986. À l'occasion de ce projet et durant toute la durée de son déroulement, six études ont été menées auprès des citoyens et trois auprès des personnels de police. Ces recherches offrent une vue tant des résultats internes qu'externes de ce processus de mise en œuvre, mais il ne sera ici question que des éléments externes de l'évaluation. Avant de les discuter, nous présenterons un bref panorama des développements concernant la police de proximité. Pour finir, nous reviendrons sur les développements les plus récents et aborderons certains problèmes qui se posent actuellement.

30

BREF RAPPEL HISTORIQUE

L'ilotage est la forme la plus ancienne de police de proximité. À l'origine, les îlotiers ont pour mission de restaurer le contact avec les citoyens. L'ilotier consacre plusieurs heures de sa journée à patrouiller dans son secteur, à rendre visite aux gens, résoudre les problèmes, informer par exemple les pouvoirs publics ou les instances d'aide sociale de situations problématiques. On attend de l'ilotier qu'il soit attentif aux faits potentiellement porteurs de comportements criminels. Par la connaissance approfondie qu'il a de son secteur, de la population qui y vit, par la confiance que celle-ci lui accorde en retour, il est censé résoudre les problèmes. Il s'agit donc d'un travail essentiellement préventif. Bien que sa hiérarchie le rappelle également à son devoir de répression, dans la pratique, il ne fait pas grand cas de cette partie de son travail. Quant au reste de l'effectif, il est affecté à d'autres missions, dont la gestion des appels du public, la patrouille préventive ou le travail de police judiciaire. À la fin des années soixante-dix,

....

(1) *A changing police (Politie in Verandering)*. On en trouvera un développement circonstancié - en langue anglaise - in BROER, VAN DER VIJVER, 1983.

....

(2) À ce moment, il n'est pas encore question dans le débat d'une réorganisation de la police à un niveau national. Il faut attendre 1994 pour que soit élaborée cette réorganisation.

la plupart des forces de police sont organisées sur ce modèle dit des trois niveaux : îlotage, patrouille préventive, patrouille réactive en réponse aux appels de la population.

En 1976, le ministre de l'Intérieur met en place un groupe de travail chargé de le conseiller « sur l'effectif nécessaire à l'accomplissement des missions de police ». Ce groupe de réflexion sur les structures organisationnelles (POS), ainsi qu'il est officiellement dénommé, publie en 1977 un rapport intitulé « Pour une police en changement »¹. Mais au lieu de répondre à la question de la réduction des effectifs chère au ministre, il insiste sur la nécessité d'une réforme en profondeur. Selon le POS, entre les années soixante et soixante-dix, la police s'est trouvée confrontée à de nombreuses difficultés tant dans le domaine du maintien de l'ordre que de la régulation des activités illégales et du crime. Pour répondre à ces exigences, la police a choisi de se professionnaliser et de se centraliser (et ce jusqu'au niveau local²). Cette évolution est mise en cause par le POS, qui constate notamment que la police s'est transformée en une réelle bureaucratie. Tandis qu'elle est devenue de plus en plus réactive, ses capacités de résolution des problèmes se sont amenuisées. Le fossé entre police et population s'est considérablement accru, avec son lot de conséquences négatives en termes de légitimité et d'efficacité et un taux de criminalité sans cesse croissant. Le POS estime que la légitimité ne pourra être retrouvée que si les citoyens comprennent ce que fait la police et pourquoi elle le fait, et propose en conséquence un modèle de police original et alternatif, fondé sur trois niveaux d'intégration.

L'intégration externe, c'est-à-dire l'intégration entre police et public. La police doit être enserrée dans la société et agir au plus près des citoyens. Ce n'est que par cette intégration externe que la police peut escompter recouvrer sa légitimité.

L'intégration interne consiste, elle, en l'intégration des différentes composantes de l'organisation policière, de sorte que le citoyen qui a besoin d'aide sache à ces fins où s'adresser. Spécialisation et centralisation poussées à l'extrême ont eu de fâcheuses conséquences sur les relations entre police et public.

L'intégration des missions. Afin d'ouvrir l'organisation à la population, il est nécessaire d'intégrer les différents types de mission. De nombreuses tâches habituellement du ressort de la police judiciaire doivent être déléguées à la police en tenue. Chaque agent de police assermenté doit être en mesure de gérer le tout venant du travail policier.

S'appuyant sur ces prémisses, le POS suggère la mise en place de la dénommée police par équipes de quartier (*Neighbourhood team policing*). Chaque quartier doit être sous la responsabilité de sa propre équipe de police, celle-ci devant être capable de gérer toutes les situations policières habituelles, que ce soit les délits mineurs, le trafic, l'intervention d'urgence ou bien la prévention. Pour une plus grande légitimité de l'action policière, le poids juridique et bureaucratique classique doit être diminué au profit d'une plus grande ouverture sur l'extérieur.

Ce rapport suscite un vif débat : le ministre de l'Intérieur le rejette, la plupart des policiers de la vieille école pensent que cette forme d'action policière n'est pas apte à résoudre les problèmes d'insécurité. Cependant de nombreux politiciens, maires, syndicats policiers et la majorité des jeunes agents soutiennent les idées qui y sont exposées. Le rapport préconise une action claire, dans la lignée de l'idéologie sociale de l'époque : orientation externe, intégration sociale, (*small is beautiful*) dédaignant les approches conventionnelles.

LES PREMIERS PAS VERS UNE POLICE DE QUARTIER

Les premiers signes de changement n'apparaissent que quelques années plus tard. Toutefois, au début des années quatre-vingt, des modifications notables s'opèrent très rapidement. De nombreuses forces de police municipales s'engagent dans des projets de changement. Quelques jeunes policiers nouvellement promus sont désireux de s'orienter vers la mise au point de nouvelles stratégies, dont la police de quartier. Ils sont soutenus dans leurs démarches par le ministre de l'Intérieur, finalement convaincu de mettre en place cette nouvelle approche de la police, qui s'engage entre autres à mettre à leur disposition une aide financière

....

(3) BROER, KOOIJ, KRUYSWIJK, 1980 ; BROER, 1982 ; SLOTHOUWER, 1983.

....

(4) SHERMAN, *et alii*, 1973.

substantielle s'ils donnent en retour leur accord pour une évaluation académique de leurs projets de développement. De cette évaluation résultent de nombreuses publications offrant un aperçu des résultats obtenus dans le cadre de la mise en place de ces nouvelles stratégies.³ Ces divers rapports démontrent de façon flagrante qu'un grand nombre de responsables policiers ont mésestimé la complexité des processus du changement. Les premières expériences aux Pays-Bas sont comparables à celles menées aux États-Unis au début des années soixante-dix : elles montrent la quasi-impossibilité de mettre en place des équipes de cette police de proximité.⁴ Toutefois ces rapports apportent un matériau non négligeable pour l'amélioration de la mise en œuvre. En s'appuyant sur ces informations, la police de Haarlem a opté pour l'approche capitale décrite dans la section suivante.

LES ÉQUIPES DE QUARTIER DE HAARLEM

Haarlem est une ville sise à l'ouest de la Hollande, à une quinzaine de kilomètres d'Amsterdam, comptant quelque 150 000 habitants et une force de police (encore municipale au début des années quatre-vingt) de 450 agents, assermentés ou non.

Au cours des années soixante-dix, la ville a connu une augmentation de la criminalité, des difficultés croissantes avec les populations immigrées, un sentiment de dégradation des conditions de vie dans certains quartiers, de nombreux conflits sociaux et a dû faire face à une peur grandissante de la population. À cette époque, Haarlem était considérée comme l'une des villes les plus dangereuses des Pays-Bas. Composé de nombreux niveaux hiérarchiques, fortement centralisé, et spécialisé, le corps de police est alors organisé selon une structure traditionnelle : police en tenue, police judiciaire, et division logistique. À partir de 1974, la police en tenue est structurée selon le modèle des trois niveaux. Un unique poste de police régroupe l'ensemble des effectifs de police judiciaire et ses nombreux spécialistes, la division des patrouilles ainsi que toutes sortes d'autres services. Les patrouilles sont principalement

réactives, préventives uniquement lorsque l'effectif le permet. Le corps comprend vingt-cinq îlotiers. La majeure partie des effectifs prend en charge les tâches secondaires et n'effectue pas de véritable travail de police.

L'équipe de direction pressentait la nécessité de changements. Un des membres du POS occupait les fonctions de commissaire dans la police de Haarlem. Il était impatient d'implanter des équipes de voisinage, mais d'autres membres de la direction privilégiaient des solutions moins radicales. À la demande du chef de la police, le département recherche et développement (*home office research and development branch*) produisit une étude au sujet des îlotiers qui mit en lumière plusieurs problèmes. Dans un premier temps cette étude pointa du doigt l'individualisme des îlotiers : ils travaillaient seuls et n'avaient que des contacts limités avec les autres services. Les échanges d'informations, par exemple avec la police judiciaire, étaient pratiquement inexistantes. Les îlotiers étaient rarement considérés comme de « vrais policiers » par leurs collègues et n'étaient pas pris au sérieux. Le travail de prévention était perçu comme un travail de seconde classe, le véritable travail d'un policier étant de « capturer les escrocs ».⁵ D'un côté, les autres services de police déléguaien le surplus déplaisant de leur travail aux îlotiers ; de l'autre, ces derniers étaient surnommés les « nourrices de quartier » et leur travail jugé inefficace d'un point de vue policier.⁶

Mais des critiques venaient également de la population. Bien que les citoyens fussent satisfaits par la disponibilité et l'omniprésence de l'îlotier, ils l'estimaient le plus souvent « trop doux et toujours seul » déclarant que « si jamais il y a besoin d'intervenir pour résoudre un problème, il n'est pas là ». D'ailleurs, certaines des personnes interrogées ont répondu à l'enquêteur : « tout le monde sait où il boit son café ». ⁷

Face à ces critiques, la force de police rédigea un projet de réforme censé résoudre ces problèmes. Dans ce projet, la police de Haarlem proposa la mise en place d'équipes de voisinage (initialement huit équipes, avec un effectif variant de 20 à 30 agents, proposition réduite finalement à cinq équipes d'effectifs plus importants, à la suite d'une

....
(5) BASTIAENEN, VRIESEMA, 1980, 1981.

....
(6) PUNCH, 1978 ; PUNCH, NAYLOR, 1973.

....
(7) BASTIAENEN, VRIESEMA, 1980.

compression de personnel). À travers l'implantation de ces équipes, les forces de police cherchaient à atteindre les objectifs externes suivants : réduire les taux de criminalité ; réduire le sentiment d'insécurité ; améliorer l'attitude des citoyens à l'égard de la police ; réduire les problèmes dans les quartiers ; améliorer les rapports entre la population et les forces de police.

Ce projet fut mis en place en deux temps. Le premier concerna l'implantation de trois équipes. Deux équipes furent mises en place dans une ville nouvelle d'environ 35 000 habitants à laquelle les forces de police ne prenaient aucune attention jusqu'alors. Chaque équipe fut composée d'un effectif de 21 agents. Ces deux équipes se déplacèrent à partir d'un poste de police nouvellement créé (plus tard les deux équipes fusionnèrent). La troisième équipe qui comptait 29 personnes fut localisée au poste central mais intervint dans une zone réputée « difficile pour les forces de polices ». Après un an, la deuxième étape fut lancée puis ce mode d'organisation en équipe de voisinage fut généralisé à l'ensemble de l'organisation policière. Les premières équipes commencèrent à travailler en avril 1983.

L'ÉVALUATION

Afin de pouvoir en contrôler les développements, nous avons privilégié un dispositif d'évaluation à trois niveaux : une évaluation interne faisant appel au personnel policier, à l'aide d'entretiens, d'observations, d'analyse de documents ; une enquête en face à face avec la population sur les thèmes suivants : victimisation, comportements de report à la police, peur du crime et sentiment d'insécurité, difficultés rencontrées dans le quartier et la ville en général, opinion générale sur le fonctionnement de la police, relations avec la police ; des entretiens approfondis avec les acteurs clés de la société locale, c'est-à-dire les personnes qui, par le biais de leur travail ou de leur position sociale avaient une « connaissance moins superficielle » du fonctionnement de la police et de la qualité du service rendu. Ils occupent en effet une position leur permettant d'apprécier

les changements effectifs dans le comportement de la police et ses conséquences

Chacune des trois études fut administrée à trois reprises : une première fois avant l'amorce du changement en 1983 (seul un tiers de la ville étant à cette époque concerné par cette nouvelle approche) ; une seconde fois, un an plus tard (les conclusions de cette étude étant décisives quant à l'application du second volet du changement). Enfin, une troisième et dernière évaluation se déroula en 1986, trois ans après le début du processus.

RÉSULTATS EMPIRIQUES

Les trois secteurs dans lesquels les premières équipes officient à partir de 1983 sont des aires géographiques expérimentales, qu'on dénommera ci-après «secteurs d'équipes», par opposition aux autres parties de la ville où la police continue d'opérer de façon traditionnelle, et dénommées «secteurs de contrôle».

36

Quant aux deux récentes équipes de quartiers rattachées au nouveau poste de police dans la ville nouvelle, elles sont respectivement labelisées «équipe de secteur I» et «équipe de secteur II». La troisième équipe de quartier qui ne dispose pas de poste de police au sein de son secteur mais qui travaille à partir du Central localisé à quelques centaines de mètres, est baptisée «équipe de secteur III».

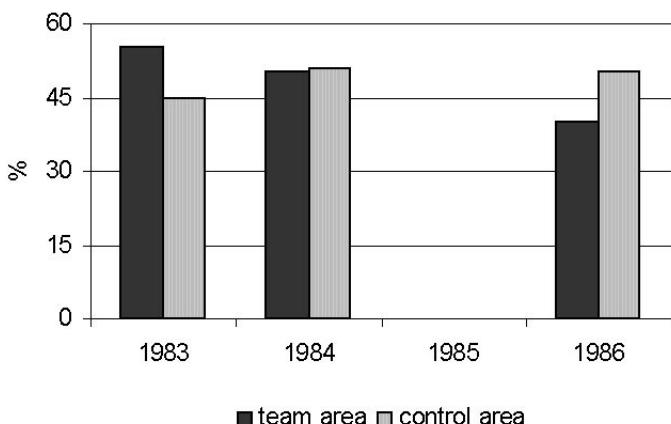
Après un an, et du fait des résultats encourageants des premières enquêtes d'évaluation, on décide en 1985 d'étendre le dispositif à l'ensemble des effectifs policiers de la ville. Dès lors, si la distinction entre secteurs expérimentaux et secteurs de contrôle n'est plus possible, nous la maintenons dans le présent développement à des fins scientifiques : il nous importe en effet de mesurer les éventuelles différences entre les équipes de «première génération» et celles qui leur sont ultérieures, mises en place dans une deuxième phase. Les résultats de l'étude sont présentés ci-après : dans un premier temps, nous revenons sur les résultats des enquêtes auprès de la population. Nous n'entrerons pas dans le détail du dispositif méthodologique et nous contenterons de présenter les résultats de l'évaluation externe⁸.

....
(8) Cf. BROER, SCHREUDER, VAN DER VIJVER, 1987.

VICTIMATION

La question la plus importante fut bien sûr de savoir si le taux de victimisation allait décroissant. En ce sens, on demanda aux personnes interrogées si elles avaient connu des victimisations - vol de bicyclette, cambriolage, vol simple, harcèlement sexuel, agression - au cours des douze derniers mois. Les résultats sont présentés dans le graphique I.

Graphique I : Évolution de la victimisation (en %)



37

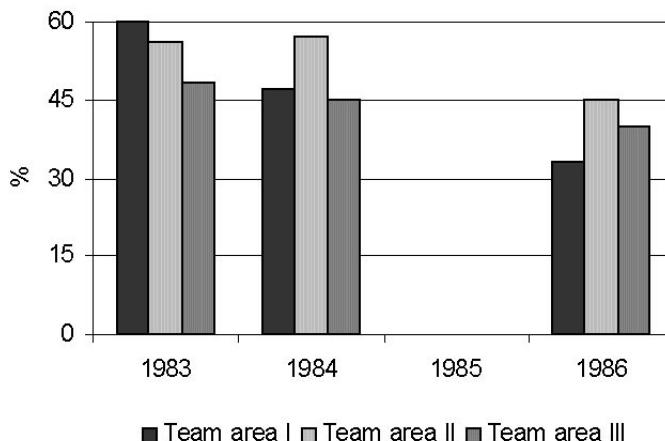
Le niveau de victimisation est réellement élevé. Dans les secteurs d'expérimentation, le taux de victimisation s'élève à 55%. Il est manifeste que ce taux décroît dans les dits secteurs de 1983 à 1984, et plus encore si l'on compare le taux de 1983 à celui de 1986. Concernant les secteurs de contrôle, le taux augmente de 1983 à 1984, puis se stabilise à son niveau de 1984 jusqu'en 1986.

Ceci dit en fonction du secteur d'équipe concerné, l'évolution des taux de victimisation diffère, ainsi que l'explique le graphique II.

Tandis qu'on observe des résultats évidents après un an dans le cas du secteur I, il faut attendre quelques années avant que le taux de victimisation ne décline dans les deux autres secteurs. Mais il est clair que les taux de victimisation ont diminué de façon substantielle dans les trois cas.

Graphique II :

La victimisation au sein des trois secteurs d'équipe (%)



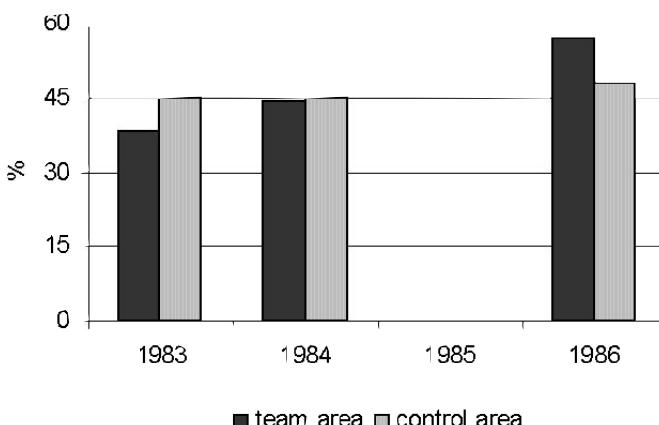
TAUX DE REPORT

38

On considère que le taux de report est un indicateur fiable du degré de confiance dans la police. Ces résultats sont présentés dans le graphique III.

Graphique III :

Évolution du taux de report à la police (%)



Le taux de report augmente de façon substantielle. Dans les secteurs d'équipe, ce taux s'améliore dès le début de

l'opération. Certes, l'ouverture d'un nouveau poste de police en 1983 n'est pas étrangère à ce résultat, mais ne saurait être l'unique explication puisqu'entre 1984 et 1986, le taux s'améliore encore. Concernant les secteurs de contrôle, le taux reste stable entre 1983 et 1984, puis augmente de 1984 à 1986, à la faveur de la généralisation à ces secteurs du dispositif des équipes de quartier.

SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Le sentiment d'insécurité est aussi un élément important d'évaluation de la qualité du travail policier. La sécurité n'est pas seulement affaire de chiffres. On attend aussi de la police qu'elle agisse sur les sentiments. Jouer sur le sentiment d'anxiété, ou comme on le dit habituellement « diminuer le sentiment d'insécurité », était aussi l'un des objectifs de ce processus de changement. Dans cette étude, on a mesuré le sentiment d'insécurité à l'aide de six questions (*Cf. tableau I*). Il a été demandé aux personnes interrogées de définir la fréquence de leur sentiment d'insécurité à l'aide des items suivants : «jamais», «presque jamais», «parfois», «souvent». Le tableau I restitue une moyenne élaborée à partir de l'ensemble des réponses.

Tableau I : Moyenne du sentiment d'insécurité

	Secteurs d'équipe			Secteurs de contrôle		
	1983	1984	1986	1983	1984	1986
Peur dans un autre quartier	2,1	2,0	1,8*	2,1	2,0	1,9*
Peur des jeunes	2,1	2,0	1,7*	2,0	2,0	1,9
Peur sur la route	1,9	1,9	1,6*	2,0	2,0	1,9
Peur dans la rue, son propre quartier	1,7	1,6	1,4*	1,5	1,5	1,3*
Peur seul au domicile la nuit	1,6	1,5	1,4*	1,5	1,5	1,4
Peur d'être volé/agressé	1,5	1,4	1,3*	1,4	1,3	1,4

*significatif 1986-1983 (Chi^2 ; alpha = 0,5)

Concernant les secteurs d'équipes, on enregistre des résultats positifs pour tous les items (1986-1983). Il n'a pu

être effectué d'étude statistique pour l'année 1984 : il a fallu présenter nos résultats de façon urgente, et nous n'avions pas alors à notre disposition de logiciel de traitement des données.

PERCEPTION DES PROBLÈMES AU SEIN DU QUARTIER

Nous avons interrogé la population sur le type de problèmes vécus au quotidien dans son quartier et sur leur degré de gravité. Quatre types de réponse étaient possibles : « aucun problème », « un petit problème », « un réel problème » et un « gros problème ». On en trouvera les résultats moyens dans le tableau II.

Tableau II : Problèmes dans le quartier

	Secteurs d'équipe			Secteurs de contrôle		
	1983	1984	1986	1983	1984	1986
Vandalisme	2,5	2,1	1,8*	1,8	1,8	1,6*
Vol de bicyclette	2,3	2,0	1,7*	1,6	1,8	1,6
Cambriolage	2,1	1,9	1,7*	1,6	1,7	1,7*
Sécurité routière	1,8	1,9	1,7	2,0	1,9	1,8*
Problèmes de parking	1,5	1,5	1,4	2,0	1,9	2,0
Menace occasionnée par les jeunes	1,6	1,5	1,2*	1,3	1,3	1,1*
Incivilités des jeunes	1,6	1,3	1,2*	1,3	1,3	1,1*

*significatif 1986-1983 (Chi^2 ; alpha = 0,5)

Hormis les questions de sécurité routière ou les problèmes de parking qui ne figurent pas comme des objectifs affichés du dispositif, ce tableau montre que, dans les secteurs d'équipe, les problèmes ont diminué dans leur ensemble. L'amélioration la plus nette porte sur le vandalisme, le vol de bicyclettes, les dangers et incivilités causés par la jeunesse, toutes sortes de problèmes typiques de la nouvelle ville causés aux habitants par la présence conséquente de jeunes de sexe masculin. Dans les secteurs de contrôle, la situation s'améliore également, mais

de 1984 à 1986, c'est-à-dire avec la mise en place des équipes de secteur.

PERCEPTION GÉNÉRALE DE LA POLICE

L'amélioration des relations entre police et public était l'un des objectifs du projet de réforme. Une série de questions prévoyait donc de sonder l'échantillon au sujet de sa perception du fonctionnement de la police. Quatre affirmations furent soumises à son jugement par l'intermédiaire des items suivants : « tout à fait d'accord », « d'accord », « plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord », « pas du tout d'accord ». On notera que certaines affirmations sont formulées en clé négative tandis que d'autres le sont en clé positive. Le tableau III récapitule ces résultats.

Les perceptions de la police par les citoyens sont, à une exception près, significativement positives dans le cas des secteurs d'équipe et peu convaincantes dans le cas des secteurs de contrôle.

41

Tableau III : Perception générale de la police

	Secteurs d'équipe			Secteurs de contrôle		
	1983	1984	1986	1983	1984	1986
La police fournit un excellent travail	2,5	2,4	2,4*	2,6	2,5	2,5
La police gère correctement les problèmes de voisinage	2,7	2,6	2,4*	2,7	2,7	2,6
La police ne protège pas efficacement les citoyens	3,1	3,3	3,4*	3,1	3,2	3,2*
On ne peut plus compter du tout sur la police	3,4	3,5	3,6*	3,4	3,5	3,5

*significatif 1986-1983 (Chi^2 ; alpha = 0,5)

ENTRETIENS

Que penser de ces résultats ? Sont-ils concordants avec les conclusions obtenues lors d'entretiens réalisés auprès de personnes-clé ? On a en effet interrogé une quinzaine de personnes-clé à trois reprises, dont le maire, le procureur,

les directeurs d'établissements scolaires, des responsables associatifs de la jeunesse, des chauffeurs de taxi, des représentants des organisations représentant les minorités, des commerçants, des professionnels de la protection sociale, etc. Ces entretiens se sont déroulés exclusivement dans les trois premiers secteurs expérimentaux. Les personnes interrogées ont remarqué sans coup férir de réels changements dans l'attitude des policiers. Certains commentaires caractéristiques en témoignent : «*Les policiers sont plus actifs, plus alertes, s'investissent plus et sont énergiques*» ; «*Dès qu'une situation s'avère problématique, ils tentent de la régler et n'attendent pas que les situations s'enveniment, comme c'était le cas auparavant*» ; «*Il y a moins de brutalités policières et de réponses disproportionnées*» ; «*On voit beaucoup plus de policiers dans les rues qu'avant*» ; «*On peut s'arranger avec eux, et miracle, ils tiennent leur parole*»; «*Ils connaissent les problèmes et les personnes qui en sont à l'origine, ça les rend plus aptes et plus efficaces pour régler ces problèmes*»; «*Le quartier est maintenant plus calme, la qualité de vie s'est améliorée*».

42

Ces données correspondent aux résultats des enquêtes quantitatives et les valident. De la sorte, les conséquences mesurées par les enquêtes relèvent réellement du changement injecté dans l'organisation policière et non d'un tiers facteur inconnu. Certes, il faut aussi faire mention d'observations critiques : sur le premier site, de nombreuses personnes interrogées soulignèrent qu'il y avait une amélioration mais attendaient toujours des résultats plus concrets. Certains constatèrent que les équipes concentraient leur attention sur des problèmes d'ordre criminel au détriment d'autres troubles de moindre importance. D'autres remarquèrent que la police combattait plus les symptômes que les problèmes.

Dans le secteur II, la population regrettait son «*vieil îlotier, à qui l'on pouvait parler et faire confiance*», et se plaignait qu'une équipe ne pourrait jamais le remplacer : pour de nombreuses personnes, ces équipes devenaient justement trop distantes. En ce sens, le souhait d'un système cumulant équipes de voisinage et îlotiers fut souvent

formulé. Ce constat s'avérera des plus intéressants : alors que, quelques années auparavant, de nombreux citoyens se plaignaient de l'ilotage (ce qui contribua parmi d'autres facteurs à sa disparition progressive), ils indiquaient désormais regretter les îlotiers et souhaiter leur retour. Seule une personne interrogée - le représentant d'un groupe local de citoyens du secteur III - fit valoir pour sa part que la réorganisation de la police n'avait aucun sens : « *nous pouvons prendre soin de nous-mêmes* ».

QUELQUES COMMENTAIRES À PROPOS DE CES RÉSULTATS

À première vue, les résultats des entretiens comme des enquêtes montrent que le processus de réforme eut des conséquences positives dans de nombreux domaines : sécurité publique - baisse du niveau de criminalité comme d'autres problèmes, baisse du sentiment d'insécurité - appréciation plus positive de la police, augmentation des comportements de report de la criminalité. Cependant, en considérant ces statistiques de plus près, il convient de ne pas succomber à des conclusions trop rapides. Dans le secteur I, les relations avec la police n'ont changé ni en qualité, ni en quantité. Dans les deux types de secteurs - d'équipe et de contrôle - près de 40 % des personnes interrogées déclarèrent avoir eu un contact avec la police. Ce pourcentage restait identique année après année. Avant que le projet ne débute, on croyait fermement qu'une fréquence plus forte des contacts modifierait des jugements du public sur la police ou le sentiment d'insécurité.

Or, ces contacts ne sont pas la cause des changements de perception ; il a donc fallu s'interroger sur ce qui a pu les provoquer. C'est bien le propre de toute recherche que de fournir quantité d'informations, conduisant invariablement à de nouvelles interrogations. Le taux de victimisation a certes baissé, mais de façon très inégale selon les secteurs. Comment l'expliquer ? Comment expliquer par ailleurs que le sentiment d'insécurité ait diminué à la fois dans les secteurs expérimentaux et dans les secteurs de contrôle ? D'autres facteurs entrent sans doute en jeu : la presse, la rumeur ? Nous n'en avons aucune idée... À l'évidence, nos

modestes connaissances ne nous permettent pas d'en dire plus. Mais quoi qu'il en soit, après des années de recherches où les universitaires soutinrent constamment que les modifications de stratégies policières n'avaient aucun effet sur les niveaux de criminalité, on constate pour la première fois une amélioration substantielle de l'efficacité.

Il est intéressant de noter que les enquêtes quantitatives comme les entretiens vont dans le même sens, bien qu'il existe de réelles différences entre ces deux types de sources. L'information fournie par les entretiens s'avère plus précise et plus pratique pour une traduction ultérieure en termes de politique publique. Mais d'un autre côté, les entretiens ne permettent pas de parvenir au point de vue de généralité des enquêtes statistiques. Par exemple, le fait que les gens regrettent leurs îlotiers et les raisons de ce regret sont des informations difficiles à saisir et à expliquer par des approches quantitatives. Ces deux types d'approches ont donc leurs vertus et limites respectives mais leur combinaison s'avère réellement utile pour une compréhension raisonnée du processus. Il faut bien comprendre qu'aussi positifs soient-ils, ces résultats n'ont pas de grande validité prédictive. Ce projet de réforme joua donc en quelque sorte un effet d'électrochoc : dans des territoires délaissés par la police depuis de nombreuses années, tout changement put être considéré comme une amélioration : mais en s'habituant à ce nouveau degré de présence policière, la satisfaction de la population diminua progressivement naturellement. Ou bien encore, on put imaginer que face aux exigences croissantes des citoyens, ce nouveau niveau de performance policière ait été jugé de façon plus critique, d'où des indicateurs enregistrant une baisse de satisfaction. Il convient de garder toujours à l'esprit que les opinions obtenues par les enquêtes ne sont pas le fruit d'une représentation objective, mais bien d'une perception subjective des différences entre attentes et perceptions.

Les esprits critiques pourraient alors discuter de l'utilité réelle de ce type de recherches dans le cadre d'une démarche d'évaluation : n'aurait-on pu obtenir une infor-

mation équivalente à partir des rapports de police ? Nous affirmons que non. L'exemple qui suit permettra de lever toute ambiguïté : dans le cas de Haarlem, de 1983 à 1984, la criminalité enregistrée par la police augmenta, alors que si l'on se réfère à notre enquête, les taux de victimisation des secteurs expérimentaux décrurent, ce qui signifie qu'entre temps les comportements de report se sont modifiés dans le sens d'une augmentation : dans ces secteurs expérimentaux donc, les victimes ont porté plainte plus fréquemment. Dans les secteurs de contrôle, la situation est différente : tandis que le niveau de victimisation augmente - plus de personnes sont victimes - leur comportement de plainte reste identique. Ainsi l'augmentation de la criminalité enregistrée par la police est due, dans les secteurs expérimentaux à une augmentation du taux de plainte, dans les secteurs de contrôle à une augmentation du niveau de victimisation.

CONSÉQUENCES SUR LES POLITIQUES

Les résultats de l'étude d'Haarlem jouèrent un rôle important dans le développement de la police de proximité aux Pays-Bas. Dans un premier temps, les décideurs publics se sont appuyés sur ces résultats pour décider de continuer le processus de réforme. Puisque les résultats obtenus lors de la première phase de l'expérience étaient encourageants, le chef de la police prit la décision de lancer la seconde phase. Les conclusions de l'évaluation externe se sont révélées d'autant plus importantes que les résultats de l'évaluation interne étaient, eux, nettement moins convaincants. La première étude interne datant de 1983 montra que 70% du personnel était favorable au projet de réforme. En 1984, ce pourcentage tombait à 59%.⁹ Ce résultat critique provoqua de nombreux remous au sein de l'organisation policière. Les detracteurs du projet de réforme ne se privèrent pas d'insister sur le fait qu'après un an, de nombreux collègues avaient changé d'état d'esprit, et que si cette appréciation venait à perdurer, il faudrait envisager de mettre fin au projet. L'organisation souffrit alors de jeux de pression, à l'initiative, principalement, de ceux qui

....

(9) En 1986, il est de 58% ; les opinions étaient stabilisées.

voulaient enterrer le projet. Les bons résultats externes se sont avérés nécessaires pour dépasser les résistances internes et faire en sorte que le projet continue. En conséquence, dans les années qui suivirent, le concept de police par équipes de voisinage fut étendu à l'ensemble de l'agglomération.

À la même époque, en 1983, la police d'Amsterdam se consacra à l'élaboration d'un projet prospectif consistant également en la mise en place d'équipes de voisinage. Mais ce ne fut qu'après les bons résultats fournis par l'évaluation de la situation à Haarlem que le feu vert fut accordé pour l'extension du processus de réforme à la ville d'Amsterdam. Ceci démontre à l'envi que la recherche peut être un vecteur du changement. On doit reconnaître que si les résultats avaient été négatifs, le processus de réforme se serait révélé autrement plus ardu.

QUELQUES ASPECTS PRATIQUES

46

Dans cet article, ma réflexion ne porte pas sur le processus d'implantation et ses conséquences pratiques. Cependant certains problèmes se posent de façon récurrente dans la réalité quotidienne. En effet, il faut savoir qu'une telle mise en place est un travail ardu. Examinons quelques exemples. L'un des problèmes majeurs est celui des effectifs. Les efforts de décentralisation se paient toujours par une augmentation des effectifs. Dans les deux projets auxquels nous avons collaboré (Haarlem et Amsterdam), il s'agissait de l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre. Ce ne fut cependant pas le seul ni le plus important. La police de proximité n'est pas seulement une autre façon de s'acquitter du travail de police ordinaire. Elle requiert de nouvelles compétences de la part des ilotiers, de nouvelles façons d'organiser le travail policier, de nouveaux systèmes d'information et de nouvelles techniques de management. Le fait d'implanter une police de proximité implique un processus de changement long et complexe, qui influence l'organisation dans sa globalité. D'autres critères de formation et de sélection du personnel doivent être adoptés, mais je ne peux m'étendre sur ces

aspects, d'autant qu'ils changent également selon les types de police de proximité choisis. Elle peut, en effet, être organisée de maintes façons : îlotage, police communautaire, police par équipes de quartier, police reliée au territoire.

La réalité de la police de proximité diffère par exemple selon qu'elle est le fait d'un îlotier ou d'une équipe de quartier. En l'occurrence, les effectifs des équipes de quartier aux Pays-Bas peuvent varier de 20 à 150 agents. Avec vingt policiers, il n'est pas possible d'assurer un service de jour et de nuit, ce qui signifie que les équipes doivent soit collaborer avec d'autres équipes, soit demander l'assistance d'autres unités. Inversement, il est difficile de modifier la culture d'une équipe de 150 policiers (le centre-ville d'Amsterdam par exemple) et de la faire sortir de sa routine. D'autre part, de nouveaux problèmes de coordination surgissent : entre équipes lorsque les problèmes rencontrés sont trop importants pour être gérés par une seule équipe, de même entre équipes et autres secteurs de l'organisation policière, etc. Lorsque l'on opte pour un système d'îlotage, de nouvelles questions apparaissent : qui prend en charge le travail de l'agent lorsqu'il est en congés, malade ou simplement absent ? Voilà encore une série de problèmes d'organisations empiriques très importantes pour la bonne mise en œuvre du processus de réforme.

La police de proximité soulève de nombreuses autres questions. Est-il possible, par exemple, d'implanter une police de proximité dans des quartiers sensibles caractérisés par un taux de criminalité élevé, un niveau élevé de nuisance, où d'importants groupes de jeunes potentiellement violents prédominent et où un système cohérent de normes partagées et de valeurs n'existe plus ? La littérature est ambiguë. Certaines forces de police disent avoir privilégié une stratégie de police répressive afin de diminuer le niveau des problèmes sociaux rencontrés avant d'implanter une police de proximité. D'autres déclarent que l'implantation d'une police de proximité est un moyen efficace pour reprendre le contrôle. De ma propre expérience au sein de la police d'Amsterdam, la première équipe de quartier a été implantée dans une zone de non droit caractérisée par un trafic de drogue totalement libre, des squatters

omniprésents, un niveau de criminalité élevé. Les agents municipaux ne procédaient plus au relevé des compteurs électriques, les contrôles de billets dans les transports en commun n'étaient plus effectués et quand le maire d'Amsterdam décida de visiter ce secteur, il s'enfuit, pourchassé. La police n'entrait pratiquement jamais dans cette zone, sinon à de rares exceptions près en réponse à un appel de service et toujours en sureffectifs. Cette décision d'implantation provoqua de nombreuses critiques (*« comment pouvez-vous prendre une telle décision », « une approche très dangereuse », « C'est une déclaration de guerre »*) et de fait, l'atmosphère fut tout d'abord particulièrement hostile : plusieurs conflits avec les squatters nécessitèrent l'intervention de l'unité mobile (contingent anti-émeute comparable aux CRS). Mais en un an pourtant, les choses furent reprises en main et la situation redevint normale. Les policiers pouvaient de nouveau faire leur ronde comme s'ils l'avaient toujours faite. Autre exemple : dans un quartier d'une ville du centre des Pays-Bas, les relations entre les citoyens et la police étaient si mauvaises que chaque arrestation se soldait par une bataille rangée entre policiers et habitants. Quelques années après la mise en œuvre d'un projet de police de proximité, les relations entre police et citoyens furent rétablies, de telle sorte que l'ilotier n'avait plus qu'à téléphoner à un suspect pour lui demander de venir rendre compte au commissariat.

Il est important de rappeler que dans une ville telle qu'Amsterdam, la police de proximité ne représente qu'un aspect du travail policier. Dans le centre-ville, depuis un an opère ce qu'il est convenu d'appeler une équipe d'ordre public (*Public Order Team*) dont la fonction est de réguler des problèmes trop importants pour être pris en charge par les équipes de quartier. Mais simultanément, Amsterdam a pris la décision d'implanter des unités de police reliées au territoire (*cf. infra*) à côté des équipes de quartier. On pourrait donc dire qu'Amsterdam met en œuvre deux sortes de polices de proximité. Tout en conservant son dispositif de quartier, Haarlem a eu également recours à la police reliée au territoire mais n'a pas eu besoin d'unités d'ordre public.

L'extension de la police de proximité se justifie principalement par le fait que le maintien de l'ordre et le respect de la loi relèvent avant tout d'une question de consensus social, consensus qui, dans nos démocraties occidentales, est sans doute l'une des principales gageures. La police de proximité offre l'opportunité d'une coopération entre police et citoyens. Elle repose sur un mode de pensée communautaire. Cette approche postule en première idée que les citoyens ont conscience de leurs responsabilités, désirent participer à la résolution des problèmes sociaux et leur acceptation d'auto-discipliner leurs comportements. Dans cette perspective, contrôle social et maintien de l'ordre nécessitent une approche collective par laquelle les individus sont capables de faire face à ces problèmes en faisant effectivement jouer la solidarité. L'action répressive en constitue une modalité qui ne doit être utilisée qu'en dernier ressort.

DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS ET DISCUSSION

LES SUITES DU MODÈLE DE POLICE PAR ÉQUIPES DE QUARTIER

Plus de vingt ans ont passé depuis que Le Groupe de réflexion sur les structures organisationnelles (POS) a rendu son rapport. Quant à l'évaluation scientifique de Haarlem, on y a mis un point final il y a près de quinze ans. Depuis, de l'eau a coulé sous les ponts. Il serait désormais impossible de poser les problèmes de la façon dont ils l'ont été dans le rapport «*Pour une police réformée*». Le rapport en question était par exemple extrêmement centré sur la police. Il a bien donné lieu à une série de débats à propos des relations police-public, de la légitimité, etc., mais ces questions n'étaient abordées que d'un strict point de vue policier. Depuis, l'attention et l'écoute portées aux citoyens sont allées grandissantes : qu'attendent-ils, que veulent-ils ? Des approches en terme de service-clients, d'élaboration des politiques publiques par le bas, de qualité de l'environnement, etc., sont les indicateurs d'une approche qui a évolué. Cette ouverture de la police vers l'extérieur a sans doute été l'un des principaux progrès.

Mais à l'échelle du système de police hollandais dans sa globalité, il reste beaucoup à faire en matière de proximité. Après la réorganisation du système de police à un niveau national en 1994, et pour faire face à des pénuries d'effectifs, certaines forces de police régionales ont décidé de fermer des postes de police et opté pour la centralisation. Cependant les réclamations de la population ont été telles, que tous les corps ont été obligés de prêter attention à la question de la proximité.

Aucun responsable policier ne pourrait se payer le luxe d'un plan de restructuration qui ne prenne en compte la question fondamentale des modalités de la police de proximité. De nouveaux concepts sont élaborés afin de satisfaire aux exigences les plus diverses auxquelles doit désormais faire face toute organisation policière moderne. Le thème de la police « reliée au territoire » (*area bound policing*), mise en place depuis le début des années quatre-vingt-dix, est l'un de ceux-ci. Il s'agit d'un genre de police de proximité, caractérisé par le retour au premier plan de l'ilotier, mais sur des bases différentes. L'ilotier est responsable de l'organisation de la sécurité au sein de son propre secteur. Personnage central, il dispose de réels pouvoirs discrétionnaires et de l'autorité nécessaire pour obtenir à tout moment l'aide de ses collègues. Il n'est plus cette sorte de « *nourrice de quartier* », mais l'homme-clef de la sécurité dans le quartier. Le reste de l'organisation policière est censé l'assister dans son travail, et pour cette raison, à l'image d'une pyramide qui reposera sur sa tête, les commentaires vont bon train sur l'idée d'une hiérarchie inversée. Cette image peut sembler quelque peu exagérée, mais c'est bien en ces termes que l'on débat actuellement au sein de nombreuses organisations policières. En réalité, bien sûr, les choses n'évoluent pas si facilement : les organisations policières sont à la recherche d'une forme de compromis entre cette exigence de proximité et le bon accomplissement de leurs missions traditionnelles (patrouille réactive, lutte contre le crime organisé, maintien de l'ordre, etc.).

D'ailleurs, de nombreuses forces tentent depuis dix ans d'intégrer cette forme de police proactive rapprochée à des

éléments de police par résolution des problèmes. On cherche à favoriser des approches multipartenariales - dans le sens d'une coopération resserrée entre différentes sortes d'organisations municipales et privées - et la plupart des forces tentent de développer une approche intégrée du traitement des problèmes de sécurité, même si cela s'avère plus difficile que prévu dans la réalité de tous les jours. L'institut international de police de l'université de Twente mène actuellement un projet de recherche de grande échelle afin de déterminer quels sont les conséquences et le fonctionnement réels de telles initiatives.

AUTRES STRATÉGIES

Historiquement, la responsabilité de la régulation de la criminalité relève de la police. Mais cette revendication n'a jamais été totalement atteinte et les forces de police n'en réclament plus le monopole. Elles réalisent que de nombreuses autres agences ont un rôle important à jouer, ayant aussi leur part de responsabilités. De même, à côté de l'approche multipartenariale, il est important d'inciter les citoyens à assumer également leurs responsabilités et à développer ce que l'on appelle des comportements d'autodiscipline (*self-reliant behaviour*). La *Dutch Foundation for Society, Safety and Police* a mené des projets de sensibilisation des quartiers dans lesquels les citoyens sont encouragés à régler par eux-mêmes leurs problèmes de sécurité dans un sens socialement acceptable, assistés au besoin par la police.¹⁰

Mais bien d'autres évolutions sont notables. Il en est une notamment que l'on pourrait bien qualifier de «discipline foucaldienne»¹¹. De façon notable aux Pays-Bas, on recense une tendance à réclamer une application de la loi et un contrôle plus stricts : les forces de l'ordre ont été trop indulgentes, trop tendres, dit-on. Cette pression grandissante ne relève pas seulement des gouvernements mais aussi des citoyens. Des stratégies encore impensables quelques années auparavant - et qui n'auraient jamais alors été tolérées - sont désormais exigées par le public : vidéosurveillance, stratégies répressives, etc. Or, cette approche

....

(10) DENKERS, 1993 ; ZOOMER, 1993; GUNTHER MOOR, PEETERS, 1996 ; PUNCH, et al., 1998.

....

(11) VAN DER VIJVER, 1998.

implique une tout autre conception du citoyen que celle développée dans le cadre du modèle de pensée communautaire : les citoyens sont alors considérés comme des individus naturellement sournois, qu'il importe de contrôler strictement et à qui il est recommandé de faire la leçon. Il s'avère extrêmement difficile pour le policier d'adhérer à ces deux stratégies en même temps.

En troisième lieu, on doit enfin mentionner l'émergence d'un processus de panoptisation. Parmi d'autres, on doit ce terme à Jeremy Bentham qui l'a utilisé pour désigner les modes du contrôle en prison. Du fait des processus de virtualité et d'automation propres à nos sociétés, les processus d'information deviennent des éléments-clé du contrôle. Les échanges d'information entre par exemple la police et quantité d'autres agences à la fois publiques et privées font que le monde se transforme en un continuum de contrôle social incontrôlable. Dans leur livre¹³, Erieson et Haggerty montrent que le travail de la police évolue dans le sens de la production d'un type de contrôle spécifique, qualifié de «contrôle du risque». Dans son célèbre livre, *the Risk Society*, rédigé il y a maintenant quinze ans, Ulrich Beck décrit cette évolution fondamentale de nos sociétés vers le risque et son contrôle. Concernant la police, Erieson et Haggerty décrivent toute l'ampleur du changement en devenir. L'un de nos plus grands défis pour l'avenir tient assurément à l'articulation de ces différentes évolutions. Mais au-delà des prospectives, il apparaît à peu près évident que la question de la proximité restera un enjeu de première importance pour la police hollandaise ; non pas tant, au reste, la question de la proximité que la façon dont elle sera mise en place et gérée.

■ Kees VAN DER VIJVER

Directeur de l'Institut de recherche de Twente

....

(12) ERICSON, HAGGERTY, 1997.

NDLR : Cf. *Risque et information, Les Cahiers de la Sécurité intérieure* n°34, Les fondamentaux de la sécurité, pour une présentation et une traduction française d'extraits de cet ouvrage

B I B L I O G R A P H I E

- BASTIAENEN (J.P.J.), VRIESEMA (J.S.E.), 1980, *Wijkagent: diender van twee meesters*, Amsterdam, Itoba.
- BASTIAENEN (J.P.J.), VRIESEMA (J.S.E.), 1981, *Een kwestie van aanpak: wijkagent zet politie op kruispunt van twee wegen*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Bayley (D.H.), 1994, *Police for the future*, New York/Oxford, Oxford University Press.
- BECK (U.), 1992, *The Risk Society: Toward a New Modernity*, London, Sage.
- BEUMER (R.J.), 1997, *Gebiedsgebonden politiewerk: een verkenning*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BLANKENBURG (E.), BRUINSMA (F.), 1994, *Dutch legal culture*, Deventer, Kluwer.
- BROER (W.), 1982, *Een wijkteam dat moest wijken. Analyse van een vastgelopen wijkteamexperiment in het Delftse politiekorps*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse zaken.
- BROER (W.), KOY (H.W.), KRUYSWIJK (A.J.), 1980, *Team-experiment in het Delftse politiekorps*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BROER (W.), SCHREUDER (C. C.), VAN DER VIJVER (C.D.), 1984, *Organisatieverandering Politie Haarlem, Een tussenbalans. Onderzoekbevindingen na één jaar werken met wijkteams*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BROER (W.), SCHREUDER (C. C.), VAN DER VIJVER (C.D.), 1987, *Eindbalans organisatieverandering politie Haarlem. Resultaten na drie jaar werken met wijkteams*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BROER (W.), SCHREUDER (C.C.), VAN DER WAL (A.W.), 1984, *Organisatieverandering Politie Haarlem, het interne onderzoek: de korpsleden*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- BROER (W.), VAN DER VIJVER (C.D.), 1983, «Research and organizational control», in PUNCH (M.) (ed.), p. 60-74.
- CACHET (A.), VAN DER TORRE (E.J.), VAN NATIJNE (W.) (eds.), 1998, *De blijvende betekenis van Politie in Verandering*, The Hague, Elsevier.
- DENKERS (F.A.C.M.), 1993, *Op eigen kracht onveiligheid de baas*, Lelystad, Koninklijke Vermande.
- ERICSON (R.V.), HAGGERTY (K.D.), 1997, *Policing the Risk Society*, Oxford, Clarendon Press.
- FIJNAUT (C.J.C.F.), NUIJTEN-EDEELBROEK (E.G.M.), SPICKENHEUER (J.L.P.), 1985, *Politieke Misdaadbestrijding*, The Hague, Staatsuitgeverij.
- GUNTHER MOOR (L.G.H.), PEETERS (J.), 1996, *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*, Dordrecht, SMVP.
- HORN (J.), 1989, *Veranderingen bij de politie*, Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- JONG (de) (M.L.J.), 1983, *Recherche en wijkteams*, (M.A.-thesis, not published).

B I B L I O G R A P H I E

- KELLING (G.L.), COLES (C.M.), 1996, *Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in our Communities*, New York, The Free Press.
- KRUYSWIJK (A.J.), 1980, *Teampolitie, integratie en werkstructurering een literatuurstudie*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- MC CONVILLE (M.), SHEPHERD (D.), 1992, *Watching Police, Watching Communities*, London/ New York, Routledge.
- MULLER (A.) (ed.), 1987, *Teampolitie en organisatieverandering in korpsen*, Lochem, Van den Brink.
- NORMANDEAU (A.), LEIGHTON (B.), 1990, *Police-challenge 2000: A vision of the future of policing in Canada*, Ottawa, Solicitor-General.
- PEAK (K.J.), GLENSOR (R.W.), 1996, *Community Policing and Problem Solving. Strategies and Practices*, New Jersey.
- PRENTICE HALL PROJECTGROEP ORGANISATIESTRUCTUREN, 1977, *Politie in Verandering*, The Hague, Staatsdrukkerij.
- PUNCH (M.), NAYLOR (T.), 1973, «The police : a social service», in *New Society*, p. 358-361.
- PUNCH (M.) (ed.), 1983, *Control in the Police Organization*, Cambridge, Mass. MIT-Press.
- PUNCH (M.), VAN DER VIJVER (C.D.), VAN DIJK (N.), 1998, *Searching for a Future. Reappraising the Functioning of the Police*, Dordrecht, Dutch Foundation for Society, Safety and Police.
- SHERMAN (L.W.), MILTON (C.H.), KELLY (T.K.), 1973, *Team-policing, seven case studies*, Washington D.C., The Police Foundation
- SKOLNICK (J.), BAYLEY (D.H.), 1986, *The New Blue Line. Police innovation in six American cities*, New York/London, The Free Press/Collier Macmillan.
- SLOTHOUWER (A.), 1983, *Wijkteampolitie: veranderingen in werkbeleving, criminaliteit en relatie met de bevolking*, The Hague, Staatsuitgeverij.
- Voor de verandering... ideologie en praktijk, 1996, liber amicorum presented to mr M.A. Straver, Haarlem.
- VIJVER (C.D.) van der, 1983, *Laat ze het zelf maar zeggen...*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- VIJVER (C.D.) van der, SCHREUDER (C.C.), 1983a, *Organisatieverandering politie Haarlem: het externe onderzoek: de bevolking*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- VIJVER (C.D.) van der, SCHREUDER (C.C.), 1983b, *Organisatieverandering politie Haarlem: het externe onderzoek: sleutelpersonen*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- VIJVER (C.D.) van der, SCHREUDER (C.C.), 1984, *Organisatieverandering politie Haarlem. Het externe onderzoek: de evaluatie*, The Hague, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- VIJVER (C.D.) van der, 1993, *De burger en de zin van strafrecht*, Lelystad, Koninklijke Vermande.
- VIJVER (C.D.) van der, 1998, *De tranen van Foucault*, Enschede, Twente University.

B I B L I O G R A P H I E

- WEATHERITT (M.), 1986, *Innovations in policing*, London, Crown Helm.
- WILSON (J.Q.), 1968, *Varieties of police behaviour: the management of law and order in eight communities*, Cambridge (Mass) Harvard University Press.
- ZHAO (J.), LOVRICH (N.P.), THUMAN (Q.), 1999, «The status of community policing in American cities. Facilitators and impediments revisited», in *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Vol.22, n°1, p.74-91.
- ZOOMER (O.J.), 1993, *Zelf doen en overlaten*, Lelystad, Koninklijke Vermande.

DIFFUSION DE LA SÉCURITÉ À LA SOCIÉTÉ CIVILE OU «POLICIASATION» DU SOCIAL ? La participation citoyenne à la sécurité en Allemagne

par Kurt H.G. GROLL, Herbert REINKE

Partant de l'étude empirique des réformes à l'œuvre dans trois *Länder*, cet article montre que la recherche de proximité en Allemagne a pris un tour résolument participatif : selon les cas et les dispositifs employés - partenariats, gardes de sécurité -, les citoyens sont appelés à jouer un rôle actif de soutien à leur police.

En toile de fond, cette évolution soulève une interrogation primordiale : assiste-t-on à une diffusion de la sécurité au sein de la société civile ou à une « policiasation » des questions sociales ?

Dans le système politique fédéral allemand la police relève de la compétence des *Länder*. Une des caractéristiques de ce système tient dans l'existence de fortes différences entre les polices de chaque *Land*, repérables tant dans les politiques et pratiques effectives que dans les pouvoirs et les attributions de la police. De même les approches, modèles, institutions et stratégies de maintien de l'ordre et de sécurité publique se distinguent à un niveau communal et *a fortiori* à un niveau local depuis le début des années quatre-vingt-dix. Même à l'intérieur d'un *Land*, il est possible de trouver des concepts différents ou encore, des concepts identiques peuvant recouvrir un contenu différent ou être qualifiés différemment¹.

Dans cette contribution, ces différents modèles et approches sont désignés sous l'expression générique de « prévention de la criminalité locale ». Malgré leurs différences, tous ces concepts répondent à une conception commune de la sécurité en tant que réalité « objective » mais

....

(1) Cette situation peu claire se retrouve également dans des contributions de synthèse plus récentes, cf. PÜTTER, 1999 ; HOHMEYER 1999.

aussi garantie d'un sentiment suffisant de sécurité ressenti par la population. Toujours est-il, s'il existe dans quasiment tous les *Länder* allemands des institutions dédiées à la prévention de la criminalité tant au niveau local qu'au niveau du *Land*, au niveau national, il n'a cependant jamais existé de politique publique de prévention de la criminalité locale. Dans le présent article sont présentés les modèles développés dans les *Länder* de Rhénanie-Westphalie, de Brandebourg et de Bavière.

LES MODÈLES LOCAUX DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ EN RHÉNANIE-WESTPHALIE, BRANDENBOURG ET BAVIÈRE

LES PARTENARIATS POUR L'ORDRE EN RHÉNANIE-WESTPHALIE

La création de partenariats pour l'ordre en Rhénanie-Westphalie remonte à l'initiative de ce même *Land* et de son ministre de l'Intérieur en 1997. Le choix de l'expression «partenariat pour l'ordre» devait indiquer clairement, selon le ministre de l'Intérieur, que «*la sécurité est un phénomène global qui reflète plus que les simples notions de ‘défense contre le danger’ et de ‘poursuite pénale’*». Cette insistance sur la notion d'ordre témoigne, par ailleurs, de la volonté de refonder «l'ordre public» comme catégorie centrale de la légitimation de l'activité policière², le but étant selon le ministre de l'Intérieur que «*les responsables de sécurité intérieure se retrouvent au sein de partenariats et réunissent leurs forces grâce à une communication, une coordination et une coopération accrues*».

Toujours selon le ministre de l'Intérieur, au fondement de ces partenariats, il s'agissait avant tout «*d'éradiquer les zones de non droit, chaque citoyen pouvant prétendre être à l'abri d'agressions physiques, du vandalisme, d'agressions verbales et de nuisances, quand bien même ces faits échappent à une qualification pénale*». En ce sens, le ministre de l'Intérieur prônait une action répressive s'inscrivant dans une stratégie de «tolérance zéro» développée dans le cadre des partenariats : les administrations locales et la police étaient ainsi vivement encouragées «à veiller ensemble dans un partenariat efficace à

....

(2) Dans la plupart des *Länder* de la RFA, l'ordre public a été rayé de la législation sur la police dans les années quatre-vingt, de même en Rhénanie-Westphalie.

....

(3) Les citations de ce paragraphe sont extraites d'un communiqué de presse du ministre de l'Intérieur de Rhénanie-Westphalie en date du 25.08.1997.

....

(4) DUGAS, 2000.

....

(5) Cf. Ministère de l'Intérieur de Rhénanie-Westphalie, décembre 1998.

....

(6) Ces administrations locales «pour l'ordre» ont été instaurées après 1945 dans les différentes zones occupées de l'Allemagne vaincue à l'initiative des gouvernements militaires. Leur sont transférées des tâches auparavant assurées par la police étatique, telles que la déclaration de domicile, l'immatriculation des véhicules, le contrôle des permis de construire, etc. Ce transfert de tâches de la police étatique à l'administration locale étant compris comme une «dépoliciarisation» d'activités non spécifiques au travail de police.

ce que les perturbations mineures de l'ordre ne dégénèrent pas en une négligence favorisant la criminalité».³

Initialement conçue comme un ensemble de mesures visant l'amélioration de la sécurité et de l'ordre dans les gares, la notion de partenariat de ce *Land* est tout d'abord circonscrite à la régulation de problèmes spécifiques d'ordre et de criminalité dans un périmètre limité, puis est étendue et généralisée au thème de la sécurité dans les villes et les communes, ce qui se traduit en janvier 1998, par un changement de slogan, de «*partenariat pour l'ordre - plus de sécurité dans le train et les gares*» à «*partenariat pour l'ordre en Rhénanie-Westphalie - plus de sécurité dans les villes et dans les communes*». Le partenariat pour l'ordre est alors compris comme le travail commun de la police, des administrations locales (affaires sociales, protection de la jeunesse) mais aussi de la police ferroviaire, des entreprises de transports publics, des écoles, des commerçants et des institutions sanitaires de prise en charge des usagers de drogues.

Il n'est cependant ni dressé de cadre organisationnel public commun aux partenaires, ni arrêté de définition légale concernant leurs missions. Ils poursuivent par des moyens tout à fait différents leur but commun, qui est de contribuer à la sécurité et à l'ordre dans les villes et communes. Actuellement, il existe plus de six cent cinquante partenariats pour l'ordre en Rhénanie-Westphalie⁴. Le ministère de l'Intérieur de Rhénanie-Westphalie estime que les partenariats pour l'ordre sont un succès et pense pouvoir le justifier par une baisse des signes de moindre délabrement et des niveaux de criminalité constatés à un niveau statistique régional⁵.

Les partenariats pour l'ordre de Rhénanie-Westphalie se limitent à la coopération entre les administrations locales⁶ et la police. Cette coopération est visible au travers des patrouilles effectuées ensemble ou par délégation. Par ailleurs, afin de rassurer les citoyens, on habille de plus en plus les forces extérieures et exécutives des administrations locales en uniforme, qui font ainsi montre d'une présence accrue (à titre d'exemple, dans le cadre des partenariats pour l'ordre dans la capitale régionale de Düsseldorf, un

«service d'ordre communal» a été créé avec des fonctionnaires de l'administration locale en uniforme ; de même à Francfort).⁷

La participation de la population se limite à l'intégration de représentants des groupes d'intérêts (commerçants locaux, etc.) dans le processus de définition et d'élaboration des mesures, mais non dans leur exécution. La participation des citoyens n'a pas de traduction pratique. De même, la participation des citoyens à titre individuel dans la définition des problèmes, non pas en tant qu'experts en sécurité, mais tout simplement en tant que citoyens, fait réellement défaut.

PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ LOCALE, RÉUNIONS DE SÉCURITÉ ET PARTENARIATS POUR LA SÉCURITÉ EN BRANDEBOURG

60

Après la réunification et les processus de transformation économique, sociale et politique subséquents, le Brandebourg, à l'instar de tous les *Länder* de l'ex-RDA, a connu une augmentation de la criminalité. De ce fait, les appréhensions de la population est-allemande en matière de criminalité se sont notamment accrues.⁸ Cette situation problématique détermina le ministre de l'intérieur brandebourgeois à prendre une série de mesures, dont le renforcement de la présence de la police dans la rue.⁹

Une mesure plus large consista dans l'introduction de stratégies de prévention locale de la criminalité : en partant du principe selon lequel «*la garantie de la sécurité intérieure doit être un devoir social commun*» on devait à travers la participation des citoyens à un niveau local utiliser les compétences sociales de la population comme ressource pour réduire préventivement la criminalité.¹⁰ D'un tel procédé, on espérait un renforcement de la responsabilité et de l'engagement social des citoyens.¹¹

La réflexion selon laquelle il fallait éliminer les problèmes de sécurité de la population conduisit en 1992 à la mise en œuvre de l'opération «prévention de la criminalité locale», à l'initiative du ministre de l'Intérieur brandebourgeois. Il s'agissait moins de fixer des directives ou

....

(7) BEHR, 1998, p. 181 et suiv.) parle ici d'un «retrait partiel de la police étatique de l'espace public», à la suite duquel «*le vide créé n'est pas rempli par des services de sécurité commerciaux, mais par des policiers/policières urbains*» et qualifie ce processus de «*re-communalisation du travail policier*».

....

(8) Cf. par exemple NOLL, SCHRÖDER, 1994 ; SESSAR, 1996 ; BOERS, 1991, p. 97 et p.126.

....

(9) ministre de l'Intérieur du Brandebourg, 1992.

....

(10) ministre de l'Intérieur du Brandebourg, communiqué de presse n°45/94 du 2 mai 1994.

....

(11) Cf. FELTES, 1995, p. 22.

des orientations relatives à la prévention de proximité, que de créer un habillage organisationnel pour la coopération locale. La police, le parquet, l'administration urbaine ou communale, les associations locales, les écoles, les commerçants, les conseils en matière d'étrangers rattachés aux conseils municipaux et d'autres organisations communales devaient être impliqués dans cette coopération locale. L'objectif était de renforcer le sentiment de sécurité des habitants en leur signifiant que la lutte contre le crime ne devait plus relever de la seule mission de la police mais d'un effort de participation des différentes institutions communales et étatiques. Mais au delà, la réduction de la pression du crime restait l'objectif primordial.

En 1994, l'expérience de prévention communale est prolongée à la faveur d'un projet de six mois (« partenaires de sécurité en Brandebourg ») mené sans interruption puis pérennisé. En août 1999, on recense déjà quatre-vingt-deux partenariats de sécurité comprenant un total de six cent soixante partenaires.¹²

Les raisons de l'élargissement de la prévention de la sécurité locale au modèle du partenariat de sécurité sont entre autres les suivantes :

Les critiques sur la forme de la prévention communale en vigueur jusqu'à cette date, à laquelle les différentes instances des administrations publiques coopéraient, qui portent sur l'absence de participation des citoyens.

La possibilité, d'intégrer dans un concept de sécurité des associations de solidarité ou d'action privées existantes, constituées de citoyens (par exemple, les associations d'autodéfense constituées en particulier dans les petites communes, la simple possibilité d'attendre la police étant subjectivement perçue comme insuffisante).

L'élargissement de la prévention locale de la criminalité qui passe par les « réunions de sécurité » en préalable à la mise en place des partenariats de sécurité. Ceux-ci ne peuvent être créés que si la situation locale de la sécurité fait l'objet d'une discussion dans le cadre d'une réunion des habitants et d'un vote se soldant par un résultat positif.

••••
(12) Cf. ministre de l'Intérieur du Brandebourg, communiqué de presse n°78/99 du 31 août 1999.

Les réunions de sécurité

Sur invitation des maires ou des fonctionnaires de police compétents, les habitants d'une commune peuvent être convoqués pour une réunion sur des questions de sécurité. L'objet de telles réunions est de thématiser les problèmes locaux de sécurité subjectifs et objectifs (par exemple sûreté des petites parcelles privées, protection contre le cambriolage, vols de vélos mais aussi lampadaires endommagés, décharges d'ordures sauvages, etc.). Ce n'est qu'à cette condition que peut être promue la nécessité d'une approche sociale commune contre la criminalité et l'insécurité.

Les partenaires de sécurité

Dès lors que des initiatives de lutte contre l'insécurité sont considérées comme nécessaires de la part des citoyens, l'assemblée des citoyens (pour la sécurité) nomme - dans le sens d'une légitimation démocratique de base - des citoyens qui ont leur confiance en tant que partenaires et acteurs publics de la sécurité.¹³

Les personnes concernées se voient demander leur accord et dès lors qu'elles n'ont pas d'antécédents judiciaires et qu'aucune mesure d'instruction n'est ouverte à leur encontre, elles sont nommées partenaires de sécurité de la police, le tout étant acté par le responsable de la police. Dans leur action, elles sont tenues de suivre les directives élaborées dans le cadre de la tenue régulière de réunions d'habitants, dédiées à la mise au point de mesures de proximité concernant la lutte contre la criminalité et le sentiment d'insécurité. Ont qualité de partenaires de sécurité des citoyens à titre personnel, mais aussi des collectifs tels que des associations d'autodéfense préconstituées, des associations de jardins ouvriers, etc.¹⁴

Outre une assistance spécialisée, la police offre aux partenaires de sécurité une formation juridique et tactique dispensée par un formateur appartenant à la police, une assurance responsabilité et une assurance dommages aux personnes, une indemnisation mensuelle de 50 DM, un

....

(13) C'est ainsi que le voit la police, cf. GRÄF, WOLLNEY, 1996.

....

(14) Cf. NEWIGER, 1995, p. 53.

téléphone portable pour joindre la police, et une « sacoche » contenant un appareil photo, une lampe de poche et des stylos. Comme les partenaires de sécurité ne sont pas investis de compétences policières « propres », la police et le ministère de l'Intérieur insistent sur le fait que le monopole du pouvoir étatique n'est pas remis en question par leur activité.

Les citoyens ayant la qualité de partenaires de sécurité ne peuvent pas être considérés comme des « aides de police » ; ils restent au contraire des citoyens parmi d'autres puisqu'ils ne disposent d'aucun attribut exorbitant du droit commun et ne peuvent compter que sur les prérogatives de tout un chacun : appréhension de l'auteur d'un flagrant délit jusqu'à l'arrivée de la police, droit à la légitime défense, devoir d'assistance à personne en danger (§ 121, § 1 du Code de procédure pénale).

La mission des partenaires de sécurité bénévoles consiste en premier lieu à dénoncer à la police les dangers, les soupçons et les délits observés sur le ressort communal. La police prend par la suite des mesures de protection ou décide de poursuites judiciaires. Leur rôle doit donc être compris à un double niveau : niveau d'exemplarité, comme « modèles de premier plan », « exemples pour l'engagement social », niveau de médiation d'autre part, comme « interlocuteurs de la population, notamment là où la police n'est pas facilement accessible ».¹⁵

Au sein du Land de Brandebourg, on distingue de nettes disparités dans l'accomplissement des missions¹⁶ : en fonction de problèmes locaux concrets ou des propositions émises lors des réunions de sécurité, de l'intérêt qu'ils portent à leur fonction et/ou du sens qu'ils y donnent, les partenaires interviennent dans le cadre de la prévention de la criminalité sur la voie publique, notamment en signalant les véhicules de présumés infracteurs et se consacrent également à des problèmes généraux de circulation, à l'assistance aux personnes âgées (accompagnement aux spectacles nocturnes, etc.), aux problèmes d'ordre public signalés à l'administration ou qui ont été immédiatement résolus par une initiative personnelle (déchets sauvages, arbres arrachés).

....

(15) ministre de l'Intérieur de Brandebourg, communiqué de presse n°45/94 du 2.5.1994.

....

(16) Cf. KORFES, SESSAR, 1998a.

La police accorde une valeur positive au travail bénévole et honorifique des partenaires de sécurité, car ceux-ci, forts des réunions d'habitants, contribuent à établir des concepts locaux de sécurité et à réagir à la peur du crime.¹⁷ Le ministère de l'Intérieur bavarois estime de même que ce modèle à l'essai est un succès. On a pu constater que « *l'activité de patrouille incalculable et particulièrement intense des partenaires de la sécurité avait eu un effet persistant et favorable dans la lutte contre les auteurs de délits, notamment en matière de cambriolages, et que les différentes indications des partenaires de sécurité menaient à des interventions couronnées de succès* ». Les politiciens locaux soutiennent également le modèle des « partenariats de sécurité », tout en faisant part de leur inquiétude de voir une police se dégager de sa responsabilité en matière de sécurité locale.¹⁸

LA GARDE DE SÉCURITÉ EN BAVIÈRE

64

Si l'on effectue une comparaison rapide entre le modèle bavarois de la « garde de sécurité » et le modèle brandebourgeois du « partenariat de sécurité », des similitudes s'imposent. Dans les deux modèles, des individus-citoyens coopèrent activement avec la police, qui les intègre directement dans son travail au moyen des rondes, de l'observation et de la transmission de leurs soupçons. Cependant, la différence essentielle entre les deux modèles réside dans le fait que les membres de la garde de sécurité sont pourvus de compétences policières au contraire des partenaires de sécurité brandebourgeois.

En avril 1994, la première phase de ce modèle à l'essai a été lancée par l'introduction d'une garde de sécurité dans plusieurs villes bavaroises.¹⁹ Avant même le terme de la phase expérimentale de trois ans, le gouvernement bavarois décidait de faire de la garde de sécurité un élément fixe de sa politique de sécurité. À compter du 1^{er} janvier 1997, la garde de sécurité a été introduite durablement par une décision législative du parlement bavarois. En avril 1999, le nombre de gardes de sécurité s'élevait tout juste à trois

....
(17) Cf. GRÄF, WOLLNEY, 1996.

....
(18) Cf. NEWIGER, 1995.

....
(19) Cf. LUSTIG, 1995, p.1.

....

(20) ministère de l'Intérieur bavarois, avril 1999.

En 1997, le Land de Saxe promulguait, en soutien au développement bavarois, un texte de loi provisoire de la garde de sécurité saxonne (Imprimé du 19 juin 1997). La Saxe dépasse même le modèle bavarois concernant les pouvoirs des gardes de sécurité (Cf. DIEDERICHS, 1997). Au mois de mars 1999, le modèle sécurité saxonne qui se trouvait entre temps à l'essai a été jugé comme un succès par le ministre de l'Intérieur saxe, et une proposition de loi qui prévoit l'introduction de la garde de sécurité dans l'ensemble du Land a été introduite au parlement saxe (Cf. ministère de l'Intérieur saxe, communiqué de presse 15/99 du 16 mars 1999).

....

(21) Cf. SPÖRL, 1997.

....

(22) HITZLER, 1996, p. 37.

cent quatre-vingt-dix personnes, effectif réparti sur plus de trente-cinq villes de Bavière.²⁰

La notion d'intégration active des citoyens dans le maintien de l'ordre et la sécurité publique en tant qu'adjoints de police - en particulier dans la lutte contre la criminalité de rue - est à la base de l'institutionnalisation de la garde de sécurité.²¹ Par l'utilisation de l'expression «soutien de la police dans l'exécution de ses tâches», la définition légale des missions de la garde de sécurité est maintenue volontairement lâche ; la précision «en particulier dans le contexte de la lutte contre la criminalité de rue» ne doit pas être interprétée comme le signe d'une volonté de restriction mais seulement comme la définition d'un point capital, facultatif et variable. Dans l'ensemble, le gouvernement bavarois espère obtenir au travers de la garde de sécurité, un changement de mentalités populaires, les citoyens devant devenir conscients du fait que la lutte contre la criminalité est une mission générale de la société.²² C'est seulement en second lieu que le législateur en attend un soulagement pour la police.

La mission première de la garde de sécurité réside par conséquent dans l'observation et l'appel rapide des officiers de police à des fins d'aide ou d'appréhension de personnes soupçonnées. On doit considérer les gardes de sécurité comme des «témoins qualifiés», dans l'attente de l'intervention de la police. Ils ne doivent intervenir eux-mêmes que dans des cas exceptionnels, tels que l'assistance à personne en danger et lorsqu'il n'existe pas de danger particulier pour eux-mêmes. La garde de sécurité ne présente aucune unité organisationnelle particulière. Les citoyens actifs dans les gardes de sécurité sont affectés au commissariat de leur domicile et - en fonction de la demande et de leur disponibilité personnelle - employés sous la direction de la police locale, qui définit jusqu'aux parcours et aux horaires des rondes.

Les candidats à la garde de sécurité doivent se présenter à une procédure de recrutement auprès de la direction de police compétente, au cours de laquelle ils passent un examen de sûreté - analogue à celui des candidatures policières - et un test d'une demi-heure qui consiste en la

réaction manuscrite d'un *curriculum vitae*. Les autres critères de recrutement sont une impression positive lors de l'entretien ainsi qu'une «bonne réputation», l'aptitude physique à effectuer le service à l'extérieur, à pied ou à vélo.

Les candidats retenus sont formés par les inspections des forces de police auprès desquelles elles sont affectées et suivent un module d'enseignement de quarante séances d'une durée de quarante-cinq minutes chacune, en droit pénal, procédure pénale, et service-clients ; elles doivent finalement réussir un examen oral de quinze minutes. L'activité de garde de sécurité est honorifique. Pour un service moyen d'environ quinze à vingt heures par mois, les gardes de sécurité perçoivent cependant une indemnité de 14 DM par heure. Afin qu'on puisse les distinguer des habitants, les membres de la garde de sécurité sont équipés d'un brassard vert ou bien d'un blouson jaune avec l'inscription «garde de sécurité». Les gardes de sécurité sont par ailleurs équipés d'une carte de service, d'un talkie walkie, d'une bombe lacrymogène pour leur propre protection, d'un sifflet, d'un plan, de bandages (la dispense de premiers soins ne fait cependant pas partie de la formation des gardes de sécurité), d'une lampe torche, ainsi que de brochures d'information sur la garde de sécurité. Les membres de la garde de sécurité sont liés au *Land* de Bavière par un statut de droit public mais ne sont ni salariés, ni fonctionnaires, bien qu'ils soient assimilés à ces derniers en matière de responsabilité civile et pénale.

Ils sont de préférence employés dans les grandes zones résidentielles, les parcs et jardins publics, les environs des arrêts de transports publics, les parkings souterrains, le périmètre des bâtiments et installations souvent objet de dégradations, en centre-ville et dans le périmètre des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile. Dans ces lieux, ils doivent en particulier empêcher la délinquance de rue et le vandalisme. Par leur présence, ils doivent améliorer les conditions de sécurité et le sentiment de sécurité des habitants et agir en tant qu'exemple contre la culture «du détournement du regard». Toutefois, leur activité varie souvent selon les conceptions des inspections des forces de

•••

(23) Cf. *Spiegel* n°31/1995, p.46 ; GÖSCHEL ; MILANÉS, 1997, p.283 et suiv.

police qui les encadrent : dans certains endroits, leur tâche consiste à être des interlocuteurs des citoyens lors de leur patrouille et des «bornes de secours ambulantes» ; dans d'autres endroits, leur mission est plus étendue : ils interpellent les cyclistes qui roulent la nuit sans lumière et rappellent à l'ordre les piétons qui traversent les passages piétons au feu rouge.²³

À côté des droits dont chaque citoyen est titulaire (§ 127 § 1 du Code de procédure pénale), les membres de la garde de sécurité peuvent interroger des individus, les interroger et contrôler leur identité, si cela s'avère nécessaire à la défense contre le danger ou au besoin de conserver des preuves. Par ailleurs, ils peuvent procéder à des mesures d'écartement : en clair, ils peuvent exiger d'une personne qu'elle quitte un lieu public.

LA PARTICIPATION « RÉPRESSIVE » DES CITOYENS DANS LES MODÈLES DE PRÉVENTION DE LA CRIMINALITÉ LOCALE

Les modèles de prévention locale de la criminalité en Rhénanie-Westphalie, en Brandebourg et en Bavière peuvent être comparés selon différents critères : le volume et l'intensité de la participation des citoyens ; le caractère répressif *versus* non répressif de l'action, c'est-à-dire selon leur implication dans des stratégies de «tolérance zéro» ou pour améliorer structurellement et proactivelement la répression.

La garde de sécurité bavaroise doit être considérée comme un exemple d'une forme de participation directe et étendue des citoyens dans laquelle est privilégiée l'exécution, plutôt que sur la participation à la définition des problèmes. Le partenariat pour la sécurité en Brandebourg représente une forme plus étendue de la participation des citoyens à la prévention de la criminalité locale. Dans ce cas, une participation directe des citoyens tant à la conception (réunions de sécurité) qu'à l'exécution des mesures de prévention de la criminalité (partenaires de sécurité) a lieu.

Les modèles de prévention de la criminalité locale en Brandebourg et en Bavière ne se distinguent cependant pas

selon l'étendue de la participation des citoyens mais aussi au regard des stratégies d'action prioritairement mises en œuvre : s'agit-il de privilégier des stratégies qualifiées de répressives dans la littérature scientifique ou de mettre l'accent sur des stratégies d'amélioration structurelle ? Aux approches «répressives» s'ajoutent des stratégies qui insistent sur des solutions para-policières dans le contrôle et/ou la suppression de problèmes locaux de sécurité et d'ordre public (par exemple par une présence renforcée de la police, des sanctions plus sévères, l'introduction de nouveaux délits et un élargissement des pouvoirs de la police). Les procédés qui sont orientés vers une modification structurelle, au contraire, sont caractérisés par le fait que dans le cadre d'un processus de formation de consensus entre les différents acteurs et institutions, on cherche à améliorer ou plutôt à éliminer les situations et conditions criminogènes suscitant l'insécurité. Ces approches sont souvent liées à une composante de la politique sociale.²⁴

68

Alors que le modèle bavarois repose sur une conception plutôt répressive et que sont attribués des droits particuliers au citoyen actif en tant que garde de sécurité pour imposer des mesures répressives (mises à l'écart, par exemple), les partenariats pour la sécurité brandebourgeoise offrent plutôt une orientation «d'amélioration structurelle et proactive», les citoyens actifs dans ce cadre ne disposant que des droits qui appartiennent à chaque citoyen.

Ces adjonctions ne sont pas cependant sans ambiguïté : on peut se demander en effet dans quelle mesure l'imposition de stratégies de sécurité fondées sur telle ou telle conception ne dépend pas en dernier ressort principalement de l'action réelle des acteurs impliqués ; dans quelle mesure sont-elles soumises à des variations et évolutions temporelles ? Dans certains partenariats de sécurité en Brandebourg, on remarque qu'on est passé d'un procédé répressif à un objectif plus orienté sur la lutte contre les causes de la délinquance.

Il est vrai que les modèles d'une orientation non répressive permettent un plus grand nombre de possibilités de participation directe des citoyens puisque ceux-ci peuvent

....

(24) Cf. LEHNE, 1998.

devenir actifs sans fondement juridique particulier, tandis que les modèles dont l'orientation est plutôt répressive nécessitent pour une participation directe des citoyens à une action quasi-policière une base légale plus difficile à mettre en place juridiquement. À l'exception du modèle de la garde de sécurité tel qu'il a été mis en œuvre en Bavière et récemment en Saxe, on ne trouve pas d'autres exemples en République fédérale. Dès lors qu'une participation citoyenne, plutôt répressive, à des modèles pour la prévention de la criminalité locale implique une transmission de pouvoir souverain aux citoyens participants et que celle-ci est rarement souhaitée chez les partisans de tels modèles, une ligne répressive qui renonce entièrement à la participation citoyenne s'est formée.

LA PRÉVENTION LOCALE DE LA CRIMINALITÉ : DIFFUSION DE LA SÉCURITÉ À LA SOCIÉTÉ OU « POLICARISSATION » DES PROBLÈMES SOCIAUX ?

Les mesures qui viennent d'être décrites peuvent être interprétées comme une tentative de diffusion des responsabilités en matière de sécurité et d'ordre à l'ensemble de la société civile. La « sécurité » et l'« ordre » sont déclarés comme un « devoir de l'ensemble de la société » par la rhétorique politique. On veut créer et maintenir la « sécurité » là où elle paraît être objectivement mise en cause du fait d'une menace criminelle effective objective et/ou subjective. C'est probablement un facteur d'explication de l'intensification générale des efforts dans le domaine de la prévention locale de la criminalité ces dernières années, mais aussi de la multitude des modèles existants. Le besoin politique d'intégrer le maintien de l'« ordre » dans le catalogue des mesures de prévention de la criminalité locale en est une conséquence directe. Ce sont les signes visibles du délabrement et du désordre, (la dégradation volontaire des abris-bus, la bouteille de bière brisée sur le trottoir provoquent chez le citoyen un sentiment d'insécurité). Selon la théorie de la vitre cassée, largement popularisée en Allemagne, ces signes de délabrement charrent en proportion leur lot équivalent de criminalité.

Les tentatives de diffusion de la responsabilité en matière de sécurité et d'ordre ne se limitent pas aux modèles décrits de participation des citoyens : dans le cas du gouvernement bavarois, au-delà d'une possible réduction de la pression de la criminalité, la recherche d'une modification de la mentalité des citoyens ; ou dans le cas du gouvernement brandebourgeois, l'augmentation de la compétence sociale de la population, de la conscience de la responsabilité et l'engagement social des citoyens. Ce constat d'un effort politique pour diffuser un esprit de responsabilité et de sécurité peut être étayé par d'autres exemples : dans plusieurs grandes villes allemandes, la police s'est adressée directement à la population par le biais de campagnes d'affichage et de distribution de prospectus en faisant appel à son sens de la collectivité - peut-être faudrait-il donc parler plus précisément d'un essai de diffusion de la responsabilité à propos d'intérêts liés à la sécurité - et à son sentiment de responsabilité. Et ceci par des slogans les plus variés (« Les habitants de Cologne ne doivent laisser personne seul : observer, agir, chercher de l'aide », ou encore « quelque chose ne colle pas : adressez-vous à la police ! »). La police participe ainsi de la lutte initiée du côté politique « contre la culture du détournement des yeux ». De leur propre initiative, certaines villes font montre d'un engagement équivalent: Düsseldorf, capitale de la Rhénanie-Westphalie s'adresse par exemple à la population au travers d'affiches visant à bannir « des comportements nuisibles à la société ». Une affiche représente une personne en train de vider le cendrier de sa voiture sur le trottoir avec ce commentaire « aussi vide que sa tête ». Il est permis de douter du succès de cette entreprise de responsabilisation sociale et de « modification des mentalités » des citoyens.

Le fait que la sécurité dans un contexte local ne soit plus considérée comme une mission exclusive de la police mais comme une mission de la société impliquant d'autres acteurs à un niveau local a certes été salué à de multiples occasions ; il n'en demeure pas moins que des critiques ont été émises par le public. Ressortent en priorité deux points qui, à des niveaux différents, concernent l'ensemble des modèles présentés précédemment.

Risque d'une mise en scène de la sécurité et de l'ordre sur le dos des groupes marginaux de la société

Les stratégies de maintien de l'ordre et de lutte contre le sentiment d'insécurité ne sont pas sans comporter le risque qu'à côté de signes publics du délabrement - nos emblématiques arrêts de bus dégradés par des graffitis - des groupes marginaux de la société (mendiants, punks, sans domicile, drogués, etc.) soient considérés comme facteur d'insécurité ou de désordre et qu'il faille en conséquence les expulser du centre ville.

On trouve ainsi fréquemment formulé le soupçon selon lequel, au-delà de motivations d'ordre sécuritaire, de telles stratégies de refoulement sont avant tout nourries par des considérations d'ordre économique. Les groupes marginaux de la société ne donnent pas une bonne image d'une ville : leur présence affirmée dans l'espace public des centres-villes est souvent présentée comme nuisible au commerce par des commerçants, souvent actifs et influents dans la définition et l'élaboration des mesures. Par la combinaison des différents pouvoirs légaux qu'elle permet, la coopération des institutions locales constitue souvent un instrument répressif effectif pour l'expulsion de tels groupes (de l'interdiction de pénétrer dans les espaces à caractère privé, en passant par les dispositifs réglementaires régissant l'occupation des espaces publics et le stationnement provisoire, jusqu'à l'interdiction de séjour et l'expulsion des migrants).

Risque d'une « policiarisation » des problèmes et conflits sociaux

Au centre de cette critique réside la crainte selon laquelle il peut découlter de la mise en commun des réflexions et du travail issus des tables rondes, des conseils de prévention de la criminalité et des partenariats d'ordre et de sécurité, une tendance à la « policiarisation » des problèmes sociaux à un niveau local et à l'essaimage d'une conception purement policière de ces problèmes. Une critique similaire

peut également être adressée aux modèles comportant une participation directe des citoyens. En référence au dispositif des partenaires de sécurité développé dans le *Land* de Brandebourg, la crainte a été exprimée selon laquelle une revendication exagérée d'ordre par des citoyens individuels pourrait conduire à ce que des comportements généralement considérés comme tolérables deviennent des problèmes de sécurité qui ne soient plus acceptables. Selon Newiger (1995), puisqu'aux yeux des partenaires de sécurité l'activité principale réside dans la patrouille, l'aide au voisinage et le travail social honorifique deviennent secondaires à la mission d'aide de la police. De même, le ministre de l'Intérieur brandebourgeois constate dans un rapport que de nombreux partenaires de sécurité se considèrent en premier lieu comme des aides de la police.

Korfes et Sessar (1998a) présentent quelques exemples du fait que les partenaires de sécurité sont avant tout guidés quand ils acceptent ces missions par des motivations personnelles (surveillance du trafic, contrôle des infractions au stationnement), ce qui, à nouveau, conduit un grand nombre de citoyens à des positions critiques vis-à-vis des partenaires de sécurité.

Des constats similaires ont également été formulés par la police bavaroise à l'égard de la garde de sécurité bavaroise. En 1995, des policiers se plaignaient que la garde de sécurité rapportait «chaque crotte de chien». ²⁵ D'autres auteurs ont également constaté la proximité entre gardes de sécurité et fonctionnaires de police «pour tout problème se présentant». Les gardes de sécurité «*ne respectent pas seulement scrupuleusement les instructions déjà données par la police, mais en redemandent lors de l'apparition de nouveaux problèmes*», ce qui s'explique également par le fait que les missions des membres des gardes de sécurité ne sont pas définies par la loi. ²⁶

Du côté de la population, selon un autre résultat de recherche²⁷, il n'existerait pas d'image uniforme de la garde de sécurité : certains citoyens, en majorité les plus âgés, émettent une opinion clairement positive de la garde de sécurité et l'utilisent comme mode direct de transmission de leurs propres «observations», informations et

....
(25) Cf. DIEDERICHS, 1997.

....
(26) GÖSCHEL, LUSTIG, 1994,
p. 147.

....
(27) Cf. HITZLER, 1996,
p. 41 et 44.

plaintes - elle est donc propice au développement chez d'aucuns d'un certain goût de la dénonciation. D'autres citoyens indiquent un renforcement du sentiment de sécurité par la présence régulière des gardes de sécurité. D'autres, encore, considèrent que les personnes dont le loisir est consacré à l'aide de la police sont plutôt des figures ridicules ; un quatrième groupe, enfin, s'oppose clairement à la garde de sécurité, se sentant inutilement contrôlé et surveillé, voire limité de façon significative dans sa culture «du détournement du regard tolérant», considérée comme authentiquement «urbaine».

■ **Kurt H.G. GROLL**

Sociologue - Université Heinrich Heine (Düsseldorf)

■ **Herbert REINKE**

Docteur en sociologie - Université de Wuppertal

B I B L I O G R A P H I E

PARLEMENT DE BAVIÈRE, Drucksache 12/13813.

Conseil des ministres de Bavière, Point presse du 18 Juin 1996.

BEHR (R.), 1998, «Eine deutsche Variante des New Yorker Polizeimodells: Zur (Re-)Kommunalisierung von Sicherheit und Ordnung», in ORTNER, (H.), PILGRAM (A.), STEINERT (H.) (Dir), *Die Null-Lösung. Zero-Tolerance Politik in New York. Das Ende der urbanen Toleranz?*, Nomos, Baden-Baden, p. 177-201

BOERS (K.), 1991, *Kriminalitätsfurcht. Über den Entstehungszusammenhang und die Folgen eines sozialen Problems*, Paffenweiler.

Deutsche Polizeigewerkschaft, Communiqué de presse du 28.7.1998.

Deutscher Städte- und Gemeindebund, Communiqué de presse n°24/99 du 7. Mai 1999.

DIEDERICHS (O.), 1997, «Eine Sicherheitswacht für Sachsen - politischer Taschenspielertrick nach bayerischem Vorbild», in *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*, 58, 3/1997.

DUGAS (U.), 2000, *Ordnungspartnerschaften als soziale Regulierungskonzepte* (Vortrag des Inspekteurs der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, 21.2.2000).

FELTES (T.) (Dir.), 1995, *Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg. Erste Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung von drei Pilotprojekten*.

GÖSCHEL (A.), LUSTIG (S.), 1994, «Die bayerische Sicherheitswacht - ein Modell zur Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols?», in HORNBOSTEL (S.) (dir.), *Allgemeine Verunsicherung und Politik der Innenen Sicherheit*, Jena.

GÖSCHEL (A.), MILANÉS (A.), 1997, «Sicherheit durch Wachsamkeit? Eine Ethnografie im Handlungsfeld „Innere Sicherheit“», in *Kriminologisches Journal*, 29. Jahrgang/ Heft4/ 1997/ p. 275 - 292.

GRÄF (M.), WOLLNEY (J.), 1996, «Kommunale Kriminalitätsverhütung. Eine Initiative zur Gestaltung der Sicherheit im Land Brandenburg», in *Kommunalpraxis*, Heft 9, p. 241 et suiv., Carl-Link-Verlag Kronbach.

HEINZ (W.), 1996, «Kriminalprävention auf kommunaler Ebene», in Jehle, *Kriminalprävention und Strafjustiz*, p. 55-110, Wiesbaden.

HITZLER (R.), 1996, «Der in die Polizeiarbeit eingebundene Bürger. Zur symbolischen Politik mit der bayerischen Sicherheitswacht», in REICHERTZ (J.), SCHRÖER (N.), «Qualitäten polizeilichen Handelns: Studien zu einer verstehenden Polizeiforschung», Opladen, Westdeutscher Verlag, p. 30-47.

HITZLER (R.), 1993, *Das Bedürfnis nach Sicherheit*, München.

Innenministerium Bayern, 1999, «Die bayerische Sicherheitswacht - Bürger tragen Mitverantwortung für die innere Sicherheit», Faltblatt, April.

Innenministerium Bayern, 1999, Communiqué de presse du 19.05.1999.

Innenministerium Bayern, 1994, Communiqué de presse du 21.06.1994.

Innenministerium Brandenburg, 1992, Kommunale Kriminalitätsverhütung. Konzentrierte Aktion, Potsdam.

B I B L I O G R A P H I E

Innenministerium Brandenburg, 1994, Communiqué de presse n°45/94 du 2.5.1994.

Innenministerium Brandenburg, 1999, Communiqué de presse n°78/99 du 31.8.1999.

Innenministerium Nordrhein-Westfalen, 1998, Sicherheit in Städten und Gemeinden - Ordnungspartnerschaften, Broschüre, Dezember.

Innenministerium Sachsen, 1999, Communiqué de presse n°15/99 du 16.3.1999.

Interdisziplinärer Arbeitskreis Innere Sicherheit (AKIS), 1998, Memorandum zur Entwicklung der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland (verfaßt von LANGE (H.J.), BEHR (R.), GUSY (C.), KUTSCHA (M.), LIEBL (K.), NITSCHKE (P.), PRÄTORIUS (R.), S. Roeder Verlag, Regensburg.

HOHMEYER (Ch.), 1999, «Kommunale Kriminalpolitik in Deutschland», in *Bürgerrechte und Polizei*, CILIP 64 (3/1999), p. 60-67.

KORFES (G.), SESSAR (K.), 1998, «Sicherheitspartnerschaften im Land Brandenburg», Ergebnisse einer kriminologischen Recherche, in Ministerium des Innern des Landes Brandenburg, Kommunal Kriminalitätsverhütung, eine Materialsammlung.

KORFES (G.), SESSAR (K.), 1998a, «Sicherheitspartnerschaften in Brandenburg», in ORTNER (H.), PILGRAM (A.), STEINERT (H.) (Dir.), *Die Null-Lösung. Zero-Tolerance Politik in New York. Das Ende der urbanen Toleranz?*, Nomos, Baden-Baden, p. 211-228

KUBERA (T.), «Die Stadtwache Bielefeld», in *Die Polizei*, Heft 2/99, p. 51-54.

LANGENBRINCK (B.), 1995, «Lastenverschiebungen auf die Kommunen im polizeilichen Aufgabenbereich», p. 285-291, in *Nordrhein-Westfälische Verwaltungsbüller*, 9. Jg., H. 8

LUSTIG (S.), 1995, Begleitforschung zum Modellversuch der Bayerischen Sicherheitswacht, München.

NEWIGER (G.), 1995, «Modellversuch 'Sicherheitspartner' in Brandenburg: Hilfssheriff im 'Bürgerdesign?'», in *Bürgerrechte & Polizei*, cilip, 51, 2/1995, p. 50-56.

NOLL (H.-H.), SCHRÖDER (H.), 1994, «öffentliche Sicherheit und subjektives Wohlbefinden in Ost- und Westdeutschland», in GLATZER (W.), NOLL (H.-H.) (dir.), *Getrennt vereint. Lebensverhältnisse in Deutschland seit der Wiedervereinigung*, Frankfurt/Main, New-York, p. 305-328

Nürnberger Nachrichten du 20.12.1996.

Ohne Namensnennung, 1998, «Bayern: Sicherheitswacht wird erneut erweitert», in *Die Polizei*, Heft 7/8 1998, S. 198.

Polizei Brandenburg, info 110, Nr. 2, 1994.

PÜTTER (N.), 1999, «Bürgerorientierte Polizeiarbeit in Deutschland», in *Bürgerrechte und Polizei/CILIP*, 64, 3/99, p. 28-39.

Rede des Innenministers Alwin Ziel zur Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage Nr. 20 der PDS-Fraktion «kommunale Kriminalitätsverhütung» in der Landtagssitzung am 23.10.1996.

Sächsischer Landtag, Drucksache 2/6146.

B I B L I O G R A P H I E

SESSAR (K.), 1996, Die Angst des Bürgers vor Verbrechen - was steckt eigentlich dahinter ?, *in* Janssen (H.), PETERS (G.) (dir.), *Kriminologie für Soziale Arbeit*, Münster, p. 118-136.

Spiegel, n°31/1995, p. 46

SPÖRL (K.-H.), 1997, «Zum Einsatz von Bürgern in einer Sicherheitswacht», *in Die Polizei*, 88. Jahrgang, 2/1997, p. 33-36).

Süddeutsche Zeitung du 13.08.1992.

L'USAGE DE LA NOTION DE POLICE DE PROXIMITÉ EN ESPAGNE INDICE D'UNE MUTATION INACHEVÉE

par Jérôme FERRET, Philippe MAFFRE

Cet article se propose de résituer l'émergence et la construction de la question « police de proximité » en Espagne, de la « transition » à nos jours. Les auteurs distinguent deux applications concurrentes du concept de proximité : une conception « communautaire » revendiquée par les polices autonomes, une approche en termes de proximité développée par la Police nationale. Au-delà d'une problématique d'apparence technique, ce conflit de compétences dévoile en fait la prétention de chaque niveau territorial à gérer sa proximité. La réforme Policia 2000 est analysée comme une prétention du « centre » à reprendre la « périphérie ». C'est aussi l'occasion de voir expérimenter de nouvelles techniques managériales en rupture avec les cultures policières classiques.

....

(1) JOBERT, 1994

Cet article s'inscrit dans le cadre d'une réflexion sur les transformations de la figure de l'État en Europe occidentale. Le cas de l'Espagne est emblématique d'une double tendance observable dans de nombreux pays. La première est liée à la crise de l'État providence : c'est le tournant néo-libéral opéré par les gouvernements européens dans la conception de l'action publique¹, et la seconde fait suite aux politiques de décentralisation politico-administrative impliquant l'idée d'une territorialisation ou d'une redéfinition des territoires comme cadre pertinent de cette action publique. C'est à partir de l'analyse de ces deux tendances lourdes que l'on peut comprendre les transformations de l'action de sécurité publique en Espagne durant les vingt dernières années.

S'interroger sur l'appareil policier, sur ses transformations et plus particulièrement sur la mise en œuvre des différentes politiques de « police de proximité », revient à étudier les processus de construction des politiques de

sécurité et les luttes d'influences entre centre et périphéries qui émergent dans la structuration de ces dernières. Nous aborderons tout d'abord les réformes qui ont bâti l'appareil policier espagnol tel qu'il se présente à l'heure actuelle en revenant sur la genèse de ses principales unités. Puis, nous étudierons l'émergence de la police de proximité dans l'Espagne actuelle, en faisant apparaître une concurrence entre une conception communautaire de la police revendiquée par les pouvoirs territoriaux et, d'autre part, une conception de proximité développée par le pouvoir central. En effet, les gouvernements périphériques, dans leur recherche de légitimation, considèrent les corps de police autonomique comme seuls compétents pour traiter les questions de sécurité quotidienne sur leurs territoires. Le gouvernement central, dans une perspective d'intégration de toutes les forces de police, conteste cette tentation monopoliistique des communautés autonomes à ce sujet et propose, depuis 1996, une réforme de la Police nationale en réaffirmant son rôle dans le pilotage de la sécurité de proximité quitte à délégitimer l'action des polices autonomes. Cette réforme intitulée *Policia 2000* est aussi l'occasion de donner un exemple concret de l'importation et de l'application des idées néolibérales dans les politiques publiques menées en Espagne dans les années quatre-vingt-dix. Expérimentées dans le domaine des politiques de sécurité, ces approches managériales donnent à voir des innovations qui questionnent les conceptions traditionnelles des activités policières en charge de la proximité.

LE PRINCIPE DE « POLICE INTÉGRALE » / DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE COMME FACTEUR DE RECONSTRUCTION DE LA DÉMOCRATIE ESPAGNOLE (1978-1986) ²

Historiquement, la création de l'appareil policier espagnol est le fruit d'une dialectique complexe entre la création de corps de police sur des territoires particuliers - régions/provinces - et les tentatives de réunification de ces corps au niveau national. Ainsi, dès la transition et les Pactes de la Moncloa (1977), est abordée de manière explicite la question de la réforme des structures policières

••••
(2) Nos découpages historiques sont à relativiser. Les césures sont plus floues.

....

(3) JAIME-JIMÉNEZ, 1996,
p.149.

héritées de la dictature. Cependant, si ces accords établissent les bases d'une réforme diffuse, sans objectif clair à longue échéance, le projet immédiat de l'opposition est de purger les éléments ayant participé à la répression politique. Malgré tout, les structures organisationnelles perdurent et seul un petit nombre de fonctionnaires impliqués dans la répression des opposants à la dictature sont éloignés de leur fonction³. Les changements se feront donc de manière incrémentale et non brutale. Deux traits majeurs définissent la réforme du système policier espagnol depuis 1978 : il naît sous la pression de l'histoire et en ce sens l'on peut parler de système imposé par l'histoire ; ensuite, les ajustements ultérieurs montrent que ce sont des réformes par ajout qui ont été retenues et aucune force de police ne va disparaître du paysage politico-administratif hispanique. Pour éclairer ces deux dimensions, il faut sélectionner deux moments, correspondant à l'approbation de deux textes, qui donneront les directions de la réforme de l'appareil policier.

Le recrutement. La Loi de Police (*Ley de Policía*) de décembre 1978 résulte directement des Pactes de la Moncloa. L'influence de l'armée dans le système policier est réduite en restant toutefois importante. Avant ces réformes, les officiers de police en arme étaient tous issus de l'armée. Ils continuaient d'être des militaires, recevant seulement un entraînement succinct afin d'assumer leur fonction policière. Depuis la loi de 78, la plupart des nouveaux officiers viennent d'une Académie de police où ils sont formés de manière spécifique à leur fonction. Seuls quelques membres de l'armée, sélectionnés par le ministère de l'Intérieur, peuvent avoir accès à des postes dans les corps de police.

De l'ordre public à la sécurité publique. C'est dans la Loi Organique des Forces et Corps de Sécurité de l'État de 1986 (*Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado - LOFCS*) que l'on trouve le plan de rationalisation de l'organisation de l'appareil policier ainsi que l'affirmation du caractère civil du Corps national de police. Cet état de fait est la résultante de l'introduction dans la loi de Police de 1978 de la notion de sécurité publique (*seguridad ciudadana*), en remplacement de la notion d'ordre

LES TROIS NIVEAUX D'ARTICULATION DE L'APPAREIL POLICIER

Les Corps et forces de sécurité de l'État (CFSE), dépendant du gouvernement central

La sécurité publique et le commandement des CFSE reviennent au ministre de l'Intérieur. L'autorité du ministre de l'Intérieur est relayée par un directeur de sécurité de l'État et des Directions générales de la Garde civile et de la Police nationale. Le relais au niveau des provinces est assuré par le gouverneur civil qui a le commandement des CFSE. Les CFSE sont donc composés, suivant la LOFCS, de la façon suivante :

Le Corps national de Police, qui dépend du ministère de l'Intérieur, composé du Corps supérieur de Police et du Corps de Police nationale.

La Garde Civile qui dépend du ministère de l'Intérieur pour son organisation et du ministère de la Défense pour certaines de ses missions (en temps de guerre elle passe sous l'autorité de la Défense).

Les Corps de Police dépendant des Communautés autonomes (CA)

Trois textes règlent la distribution des compétences des CA en matière de police : la Constitution, la LOFCS et les statuts d'autonomie de chaque région. Deux cas peuvent se présenter :

Les CA dont le statut d'autonomie prévoit la constitution de forces de police : Pays Basque, Catalogne, Andalousie, Galice, Navarre, Valence, Canaries.

Les CA n'ayant pas ces dispositions dans leur statut et qui pourront disposer d'unités du corps national de police.

Les Polices autonomes sont sous l'autorité du Président et du gouvernement autonome.

Les Corps dépendant des autorités locales (provinces et municipalités principalement)

C'est la loi de 1985 sur le régime local qui concède aux municipalités les compétences en matière de sécurité dans les lieux publics. Ainsi les maires peuvent former des forces de polices (polices locales - PPLL) dont ils assument le commandement.

La collaboration et la coordination de ces différents corps sont assurées par trois instances inscrites dans la LOFCS.

Le Conseil politique de sécurité, qui assure la coordination entre l'administration centrale et la CA. Présidé par le ministre de l'Intérieur il se compose des conseillers au gouvernement (*Conseller de Governació pour la Catalogne*) des CA et d'un nombre équivalent de représentants du Gouvernement central.

Les Juntes de sécurité, organismes paritaires qui coordonnent (quand elles existent) les Polices autonomes et les CFSE ; ils sont composés à part égale de représentants de l'Administration centrale et de la CA.

Les Juntes Locales de Sécurité existent dans les communes disposant de police locale ; ces organismes coordonnent les collaborations et les procédures entre les PPLL, les PA et le CFSE ; ils sont présidés par les maires et - quand il y a lieu - par le gouverneur civil de la province.

....

(4) CURBET, 1983, p.75-88 ;
MORALES VILLANUEVA, 1989,
p. 75-106.

....

(5) Les documents ayant permis d'élaborer cette partie de l'article consistent surtout en revues professionnelles spécialisées, la plupart du temps à vocation informative, donc ayant un ton plutôt prescriptif voire normatif. Parfois à vocation scientifique, elles rendent compte surtout de colloques et de recherches organisées par les centres de recherche et d'enseignement des écoles de polices (ex: Revista Catalana de Seguretat Pública).

public héritée du XIX^e siècle. Ainsi, l'État devient le garant de la sécurité publique, avec pour conséquence la constitution de forces de police qui se veulent différentes de celles du régime autoritaire antérieur. C'est la LOFCS qui tentera de réorganiser l'appareil policier pour le faire correspondre aux nouvelles attentes.

Champs de compétences. Pour déterminer la répartition des compétences policières sur le territoire espagnol, une première approche consiste à examiner le lien entre institutions policières et autorités dont elles dépendent. Si le préambule de la loi de 1986 donne cette autorité à l'État, il l'attribue aussi «aux autres administrations publiques», Communautés autonomes et Corporations locales⁴.

La configuration particulière de l'appareil policier est tout autant la conséquence de l'histoire de la formation de l'État espagnol, que des transformations initiées par la transition démocratique et mises en œuvre dans les réformes des années quatre-vingt. La configuration actuelle renvoie donc à une tradition policière marquée par la décentralisation et l'enchevêtrement des compétences et des fonctions, liées aux différents niveaux territoriaux. La notion de territoire est par conséquent centrale dans la compréhension de la formation de l'appareil policier espagnol. La problématique «territoriale» structure ainsi les débats sur les changements, étudiés ou désirés, auxquels est confronté ce dernier.

POLICE ET TERRITOIRE : COMMUNAUTÉ/PROXIMITÉ EN CONCURRENCE SUR LES TERRITOIRES URBAINS (1986-1996)⁵

La question de la mise en place des dispositifs de police de proximité en Espagne se voit toujours enserrée dans un débat plus large qui couvre tant l'articulation des corps de polices aux différents niveaux de gouvernements que l'organisation globale qui les lie les uns aux autres sur un territoire déterminé. Alors que, dans le même temps, l'organisation interne de ces corps est en train de changer et que le métier policier est en cours de requalification, conséquence de l'histoire récente de l'Espagne et des

changements sociaux expérimentés par les sociétés urbaines contemporaines.

L'APPROCHE EN TERME DE POLICE COMMUNAUTAIRE : ÉMERGENCE ET PRÉTENTIONS DES POLICES AUTONOMES ET DES POLICES MUNICIPALES

Prolégomènes à des politiques de redéploiement et/ou de requalification du travail policier, des représentants des différents niveaux de gouvernement aussi bien que des professionnels ont participé, par des colloques et des publications, au débat sur le « modèle policier » espagnol. Dans un premier temps (1986-1996), il apparaît que la question de la police de proximité est, en Espagne, très liée à la question de la police communautaire. Ainsi, on parlera plus volontiers de police de proximité au niveau national alors qu'au niveau des autonomies et des municipalités on parlera plutôt de police communautaire⁶. L'approche communautaire implique une extension des pouvoirs des polices autonomes (administratifs et judiciaires), corps issus de la société locale et un monopole de l'exercice de ces pouvoirs sur l'ensemble de ce territoire. Les forces « nationales » ont, dans cette acception, une fonction subsidiaire, s'occupant de réguler les phénomènes transrégionaux et transnationaux (trafics de drogues, immigration irrégulière). Cela implique un abandon de la tradition qui consistait, pour la Police nationale, à s'occuper des affaires de sécurité publique. La notion de proximité implique, elle, une coproduction concurrentielle de la sécurité de proximité. Elle nécessite des organes de régulation des différentes forces de police présentes sur le territoire. Ce partage des tâches diffère fondamentalement de la vision exclusiviste des communautés autonomes. La différence est de taille et les mots revêtent ici une grande importance car proximité ou communauté impliquent, en creux, une organisation politique différente et ainsi des philosophies divergentes de l'organisation de l'action publique de sécurité en Espagne.

Cause de vifs débats sur l'affaiblissement du niveau central et municipal, la crise du modèle policier espagnol est

....

(6) On peut faire l'hypothèse, en suivant les références utilisées par les uns et les autres, que l'inspiration vient plutôt de la police de proximité britannique pour le niveau national, tandis qu'au niveau local (autonomie et municipalité), la notion de police communautaire est plutôt inspirée par les modèles canadien et américain.

souvent attribuée à la mise en place des polices autonomiques et à leurs activités à partir de 1986. Débats qui, pour normatifs qu'ils soient, posent les questions auxquelles ont dû et doivent répondre les autorités en charge de la sécurité publique. Qui doit piloter ces dispositifs policiers partenariaux ? Est-ce que ces dispositifs induisent de nouvelles pratiques ou, en tout cas, des pratiques différencierées ? Est-ce que ce sont vraiment de nouvelles pratiques pour l'ensemble des forces de police présentes sur le territoire ? Comment décliner cette nouvelle facette du métier policier en fonction des niveaux d'intervention des forces de police ? Autant de questions qui sont encore en suspens dans la mesure où la police de proximité répond à des demandes sociales et politiques récentes, demandes qui se construisent tant par le biais de sondages d'opinion que de sollicitations d'acteurs engagés dans les processus de changement.

Le dispositif de « police urbaine » s'avère donc être un enjeu entre les différents niveaux d'articulation de l'appareil policier, en même temps que ces articulations constituent des enjeux non seulement entre l'État central et les périphéries, mais encore entre les différents corps de polices en présence.

DES COMMUNAUTÉS AUTONOMES AUX COMMUNAUTÉS URBAINES : MUNICIPALISME CONTRE RÉGIONALISME

Cette concurrence des tâches concerne d'abord le niveau national et le niveau autonomique. Mais, elle caractérise aussi les rapports entre polices autonomes (quand elles existent : Catalogne, Pays basque et Navarre capitalisent un total de 11 000 policiers contre 55 000 policiers nationaux) et les polices locales (municipales, dans les villes de plus de 5000 habitants) qui revendiquent elles aussi une prétention à gérer les affaires communales. L'observation des rapports entre polices locales (municipales) et polices autonomes, confirme cette hypothèse de la difficile localisation de la fonction policière. Les mêmes problèmes de définition de la proximité se posent autant entre ces deux polices qu'entre police nationale et polices autonomes. Ce n'est plus une concurrence entre proximité et communauté mais

entre deux conceptions de la communauté. Si l'on voulait forcer le trait, on pourrait dire que la police autonome demande à devenir une police intégrale et « nationale » sur son territoire régional de par sa fonction de coordination des polices locales, alors que ces dernières aspirent à d'autres perspectives plus « autonomes » en se référant à l'autonomie communale⁷.

C'est, en Espagne, la multiplicité des corps de police, la répartition des compétences et la complexité des articulations avec les niveaux de gouvernement qui posent problème dans la mise en place des réformes de l'appareil policier. Toutefois, si au niveau national les débats portent sur la question de l'enchevêtrement des compétences et de la multiplication des corps, au niveau autonome et municipal, ils portent plus particulièrement sur des questions d'efficacité et de résolution des conflits apparus dans les centres urbains⁸. Les communautés urbaines prétendent avoir eu et avoir un rôle d'avant-garde dans la mise en place de modèles de polices communautaires/polices de proximité. Dès la fin des années quatre-vingt, le concept de proximité s'est, en effet, diffusé au sein des polices communales et locales à partir de l'importation de modèles anglo-saxons et, plus particulièrement en Catalogne, à l'exemple de ce qui se fait au Canada⁹. Joan Torres¹⁰, conseiller à la mairie de Barcelone, souligne ainsi que la politique de sécurité publique doit être fondée sur les concepts de « prévention, répression, solidarité, réhabilitation et participation sociale ainsi que sur le concept de territoire ». Les premiers en ce qu'ils sont liés aux questions du dysfonctionnement de la sécurité et le second aux questions de la démocratie, car c'est dans l'espace urbain que se constituerait les relations sociales et politiques aussi bien que les conflits. Ce qui, à ses yeux, a pour conséquence que tous les débats à propos du modèle policier, particulièrement dans le cadre de l'Espagne, doivent prendre en compte la question du territoire. Il met donc en avant le principe de subsidiarité appliqué au service de police. L'Espagne serait, en effet, dans le peloton de tête des pays ayant le plus fort ratio d'agents de la force publique/habitants (4,7 policiers pour mille habitants)¹¹.

....
 (7) Le cas de l'Espagne est ici particulier, car en fonction des Communautés autonomes dans lesquelles exercent les corps de police locale, ceux-ci sont rattachés soit à la police nationale soit à la police de l'autonomie.

....
 (8) TORRES, 1994, p. 5-6.

....
 (9) L'exemple canadien est une source d'inspiration et a été largement étudié en Catalogne tant par le milieu universitaire que politique.

....
 (10) TORRES, *op.cit.*, p. 6.

....
 (11) La proportion est, en Espagne, au début des années quatre-vingt-dix, de 4,7 policiers pour mille habitants alors que la moyenne européenne se situe entre 2,7 et 3,3 policiers pour mille habitants : voir DELGADO, 1994, p. 12.

....

(12) DELGADO, *ibid.*

On comprend donc que le modèle de subsidiarité, hérité de la construction européenne, paraisse, pour les responsables locaux de la sécurité publique, le plus adapté à l'État des Autonomies.

Dans le même sens, Julián Delgado, Surintendant de la *Guardia Urbana* de Barcelone, plaide en 1994 en faveur d'un nouveau modèle policier pour la Catalogne¹². Son constat des carences actuelles du modèle policier s'appuie sur des éléments ayant trait aux changements sociaux et aux problèmes posés par la multiplicité des corps de police présents sur le territoire catalan. Pour ce qui est des changements sociaux, l'urbanisation de nos sociétés, parallèlement à l'attribution de compétences de sécurité publiques aux municipalités expliquerait les transformations que doit subir l'organisation policière. Le parallèle est fort entre l'émergence du municipalisme dans les démocraties occidentales et les bases locales à donner à la sécurité publique. Toutefois, il note que, dans le cas espagnol, le transfert des compétences en matière de sécurité publique, de l'État aux Communautés autonomes ressemblerait plus, du point de vue des municipalités, à un changement dans la localisation de la centralisation de ces compétences qu'à une véritable prise en compte du niveau municipal dans les politiques de sécurité publique. Ainsi, la ville comme lieu privilégié d'interprétation des demandes de sécurité publique resterait à la marge du dispositif. Il plaide donc, dans le cadre d'une politique de sécurité reposant sur la prévention, la répression et la solidarité, pour «une participation citoyenne et une coordination institutionnelle dans laquelle les municipalités seraient au centre du dispositif». Une véritable politique de prévention ne semble donc possible qu'avec le concours de la société civile. L'expérience menée par la Mairie de Barcelone depuis une dizaine d'années va dans ce sens. La Commission de sécurité urbaine ainsi que les Conseils de prévention et de sécurité de chaque district de l'aire barcelonaise, en liaison avec les organes de coordination policière (table ronde de coordination policière de villes et de district), constituent des organes de participation citoyenne et de coordination policière. Ces institutions ont permis la mise en place de

nouvelles pratiques de traitement de la sécurité urbaine en faisant reposer leur action sur la prévention dans les quartiers difficiles, la solidarité avec les victimes et la prise en charge des petites délinquances. C'est grâce à la participation des citoyens et à la coordination entre associations issues de la société civile et corps de police qu'un tel tournant dans la sécurité publique urbaine aurait pu être mis en place.

Développées depuis la fin des années quatre-vingt, les polices locales, qui sont de fait des « polices de proximité », n'en sont pas pour autant intégrées dans l'ensemble plus large de l'appareil policier espagnol, alors qu'elles constituent la base des dispositifs de relations aux citoyens. Les municipalités, malgré leurs efforts, peinent encore à faire reconnaître les prérogatives réaffirmées dans la LOFCS. Écartelées entre le niveau autonomique et le niveau étatique, elles ont du mal à faire entendre leur voix dans le domaine de la sécurité publique. Seules quelques grandes villes comme Barcelone ou Madrid ont des services de police municipale dont l'organisation a été renforcée.

La place de la police communautaire/police de proximité est donc encore incertaine et si l'on sait à quel type de dispositif elle correspond, chaque niveau de gouvernement en revendique la mise en œuvre. Au plan municipal comme au plan des Autonomies, la question consiste moins dans le fait de savoir comment et par quel programme on va mettre en place ces dispositifs que de savoir comment intégrer les corps de police - notamment locale - dans un système global de sécurité publique.

TRANSITION ET REQUALIFICATION DU TRAVAIL POLICIER : UNE PROXIMITÉ NON PLUS TERRITORIALE MAIS CONCEPTUELLE

Pourquoi assiste-t-on finalement à cette sorte d'impasse et à cette tension entre niveaux local, supra-local (autonomique) et national ? Il nous semble que cette impossible conciliation naît et perdure du fait des prétentions de chaque niveau à vouloir gérer le local. Il est naturel de voir les niveaux autonomique et local invoquer leurs compétences à cet égard mais il se trouve qu'en même temps, le

....

(13) MONJARDET, 1998,
p. 21-50.

....

(14) Nous n'abordons pas ici la question de la *Guardia civil* qui, comme la Gendarmerie nationale en France, revendique une fonction de proximité sur les territoires ruraux et périurbains sur lesquels elle est compétente. Pour aller plus loin, cf. JAR COUSELO, 1994, p. 179-192.

....

(15) ALVAREZ SOBREDO,
1989, p. 257-270.

niveau central se refuse à abandonner ses prérogatives aux gouvernements périphériques car le territoire est source de légitimité dans un contexte de forte demande sociale de sécurité. On s'aperçoit, en fait, que cette notion de proximité n'est pas seulement institutionnelle mais qu'elle revêt une dimension conceptuelle. Elle parcourt de manière transversale toutes les pratiques des polices à vocation urbaine quelle que soit leur identité institutionnelle (organisation centralisée ou décentralisée). Elle est au cœur des transformations des cultures professionnelles si l'on admet que le travail policier a une fonction de médiation¹³. En Espagne, la sortie de la dictature, les réformes incrémentales de redéploiement et de réorganisation de l'appareil policier espagnol ont généré des mutations dans la manière de penser l'institution policière et ses missions. La notion de proximité a été intégrée graduellement par les différents corps de police, dans leur action sur le terrain et leur relation avec la population. L'enjeu de leur implantation au plus près de la population est donc un axe central des politiques de lutte contre la délinquance et le sentiment d'insécurité. La transition démocratique et surtout la LOFCS qui a suivi ont fait évoluer l'appareil policier d'un modèle de vigilance et contrôle à un modèle de service au public. C'est la dimension sociale de la police qui devient centrale dans l'attention des réformateurs.¹⁴

Dans cette même perspective, les études de l'Institut d'études de la police, créé au sein du Cabinet technique de la direction générale de la Police et chargé d'analyser les dynamiques sociales et corporatives, d'impulser et de gérer des projets d'interventions policières préventives dans l'environnement social, montrent bien l'impact des effets de la transition sur les pratiques professionnelles policières¹⁵. Particulièrement, le bilan de l'expérience menée à partir de la circulaire 28 issue de la LOFCS de 1986 et qui porte sur le travail du policier comme médiateur social, établit-il le passage du modèle de vigilance au modèle de service du public dans lequel sont intégrées les associations de citoyens.

À travers les questions de médiation auxquelles tentent de répondre les différentes expériences de partenariat vieilles

de plus de dix ans, se posent aussi des questions de changements de « culture professionnelle »¹⁶ au sein des corps de police. Les exemples de la Garde Urbaine de l'Hospitalet¹⁷ et d'un commissariat urbain du centre de Madrid¹⁸ montrent les difficultés expérimentées par les agents face aux modifications de leurs missions. Ils cumulent à l'heure actuelle les missions traditionnelles de police locale¹⁹, avec, du fait des demandes sociale et politique, de nouvelles missions liées à l'environnement, à la consommation, à l'assistance aux victimes, aux violences intrafamiliales, à la médiation et à la petite délinquance. Missions vis-à-vis desquelles les citoyens demandent un véritable professionnalisme dans l'apport de solutions. Ces mutations conduisent, du fait de la réorganisation du travail des patrouilles, à un réajustement de la culture de groupe entre les différents agents, mais aussi à une majoration du rôle préventif du policier ; tâche qui est entrée très progressivement dans les pratiques de toutes les polices qu'elles soient locales ou nationales²⁰. Cette redéfinition des tâches et, par conséquent, de l'organisation même du travail policier selon les axes « médiation et prévention » explique cet enchevêtrement permanent des compétences policières sur la proximité.

L'APPROCHE EN TERME DE PROXIMITÉ : LA POLICE NATIONALE ET LE PROGRAMME POLICIA 2000

Si, comme on l'a vu, la proximité en tant que pratique policière existe depuis quelques années au sein des polices locales, pour les Corps et forces de sécurité de l'État (CFSE) le plan de déploiement d'un tel dispositif est récent. Poussé à répondre à la concurrence des polices locales, Le Cuerpo Nacional de Policia lance une grande réforme en 1996.

HISTORIQUE ET CONTEXTE DE LA RÉFORME POLICIA 2000 : LE TOURNANT NÉO-LIBÉRAL DE 1996²¹

C'est l'une des réformes administratives les plus importantes depuis la transition démocratique. Elle est lancée en 1996, conçue et discutée en 1997 et mise en œuvre par étapes entre 1998 et 2000²². Plusieurs facteurs expliquent

••••
(16) MARTIN FERNANDEZ, 1994, p. 165-178.

••••
(17) FERNANDEZ JUSTES CONRADO, SANCHEZ CATALAN, 1994, p. 211-224.

••••
(18) ZURERA MOLTO ESCUELA, 1994, p. 225-229.

••••
(19) Régulation de la circulation, respect et application de la loi, surveillance des bâtiments officiels, des voies publiques, des parcs et des jardins et réponse aux usagers en termes d'aide et d'information.

••••
(20) TURRADO VIDAL, 1996, p. 9-26 ; HERRERA ARRANDO, 1996, p. 27-39.

••••
(21) Les analyses qui suivent sont le fruit d'un travail de recherche basé sur l'exploitation de documents de travail à la DGPN espagnole et de propos recueillis lors d'une visite à Madrid. Dans le cadre d'une mission d'observation sur la police de proximité en Espagne, en janvier 2000, nous avons procédé à l'analyse des conditions de mise en place du projet *Policia 2000* au sein du Cuerpo Nacional de Policia (Police nationale espagnole). Il s'agissait de faire ressortir la dimension technique de cette réforme et de recueillir des éléments sur l'évaluation de l'action de la police de proximité.

••••
(22) Avant-projet de juin 1998, six fois six priorités dans les six villes les plus importantes :

1^{er} semestre 1999 : mise en place de la réforme dans les commissariats urbains des six villes ;

2^e semestre 1999 : généralisation à l'ensemble des commissariats des six provinces ;

1^{er} semestre 2000 : généralisation sur tout le territoire espagnol.

....

(23) KINGDON, 1984.

l'engagement d'un tel programme. La première fenêtre d'opportunité est classique si l'on fait référence à l'analyse des politiques publiques²³ : c'est le changement politique de 1996. Cette réforme est engagée à la suite de l'arrivée au pouvoir de José Maria Aznar, consacrant le Parti populaire (PP, centre droit) rénové qui accède au gouvernement après quatorze ans de gestion socialiste. Ce changement politique revêt des caractéristiques favorables à l'engagement de réformes : c'est un nouveau gouvernement, élu sur un programme politique de rupture et qui dispose d'une période de quatre années pour insuffler des transformations. Cette rupture conjoncturelle se double d'un changement structurel. Ce virage politique révèle aussi un phénomène plus global de transformation de l'action publique en Espagne. 1996 caractérise par là la consécration des idées néolibérales et la volonté de réforme en profondeur des modes de fonctionnement des administrations espagnoles. On peut avancer l'hypothèse, à vérifier par des études ultérieures, de la diffusion des théories du *New Management Public* (NMP) par les élites espagnoles, synonyme d'un retournement actuel du système administratif espagnol par l'introduction d'un «*spoil system*» et d'une tertiarisation de l'administration d'État²⁴.

....

(24) GENIEYS, 1997 ; MAFFRE, 1998, p. 140-162. Les travaux de ces deux auteurs montrent que tout ne démarre pas en 1996, car les différents gouvernements socialistes ont engagé, dès 1988, des réformes de l'administration publique. Ce qui fait rupture, c'est le niveau de revendication des idées d'allégement de l'Etat et des notions d'évaluation de l'action publique par le gouvernement Aznar même si ce dernier se refuse à proposer une nouvelle grande réforme.

DU CONSTAT AU PROJET POLICIA 2000 : LA PERSONNALITÉ DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA POLICE NATIONALE

....

(25) COTINO FERRER, 1997, p. 21-25.

En 1996 arrive à la Direction générale de la police nationale (CNP) un personnage au parcours atypique. Juan Gabriel Cotino Ferrer, ancien adjoint délégué à la sécurité de la ville de Valence issu du monde de l'entreprise (il possède une entreprise de négoce de fruits et légumes dans la région de Valence). Il projette, dès son arrivée à la direction de la Police, d'appliquer les méthodes entrepreneuriales au monde policier²⁵. À ses yeux et pour son cabinet technique en charge de réformer la police publique, le fonctionnement de cette administration n'est pas satisfaisant. Les services rendus aux personnes ne sont pas à la hauteur des moyens humains et matériels mis à sa disposition : il s'agit donc de bousculer cette administration, d'améliorer

le service rendu au public et de faire baisser le sentiment d'insécurité²⁶ : « *le constat était simple à faire lors de mon arrivée : j'étais à la tête d'une grosse organisation mais qui n'avait pas de résultats, en face d'une police qui finissait par travailler pour elle-même, une «fiction policière» en quelque sorte ... il était temps de faire une véritable entreprise policière* »²⁷. Tel est le point de départ du projet Policia 2000²⁸.

LA MISE EN ŒUVRE : UNE EXTERNALISATION DU DESIGN

Un institut de formation privé s'est vu confier la tâche de concevoir le projet Policia 2000. La Direction générale de la Police a donc entièrement délégué la phase de conception à un groupe d'experts en management ayant travaillé avec de grandes entreprises espagnoles privées et publiques.²⁹ L'objectif principal a été de créer un groupe central, un comité de pilotage au sein de la direction générale qui devait définir des objectifs en utilisant des technologies de la décision et concevoir un véritable projet d'organisation. La deuxième phase consista à établir un plan de communication interne. Le projet, invoquant les théories de la sociologie des organisations, distingue trois types de *management du changement* : réactif (l'organisation est soumise à un environnement en mutation ou à une série de blocages internes qui obligent les acteurs à introduire brutalement une série de changements), pro-actif (les acteurs institutionnels décident de réformes alors qu'il n'existe aucune raison apparente de les introduire dans une volonté d'anticipation) et institutionnalisé (le changement organisationnel est composé d'une série de micro-changements incrémentaux permanents, partie intégrante de la stratégie de l'organisation)³⁰. L'un des principaux concepteurs du projet conclut, après analyse, que le cas « *Cuerpo Nacional de Policia* » est à la fois un cas de figure de changement réactif (la police est soumise à une mutation profonde de son environnement social) et proactif (l'institution policière est consciente de devoir s'adapter pour survivre). Forts de cette analyse, les concepteurs ont dégagé trois phases de la mise en œuvre de la réforme : tout d'abord, compter

....

(26) Il conviendrait ici de revenir sur les analyses sociologiques de l'évolution du sentiment d'insécurité en Espagne afin de décrire les facteurs qui influent sur ces variations tel que le passage d'une société familiale à une société multiculturelle, en insistant sur les transformations de la société traditionnaliste espagnole.

Cf. « *Seguridad y victimación, encuesta CIS-IEP* », Février 1997.

....

(27) Entretien avec le DGPN, 20 janvier 2000, Madrid.

....

(28) Il ne faut pas céder à une personnalisation à l'excès de cette réforme, s'attacher à en repérer la dimension collective et observer comment les idées néo-libérales ont été importées, par qui, comment. L'étude de la « boîte noire » reste à faire : comment se sont passées les discussions avec les syndicats, quels acteurs ont eu intérêt à promouvoir la réforme et pourquoi. Notre rencontre avec le Directeur général de la Police nationale confirme néanmoins : la force et l'impact de son volontarisme pour rompre avec une conception bureaucratique de l'administration policière, ne pas rester prisonnier des régulations existantes et des cloisonnements des services. Son origine modeste, son statut d'homme politique, de chef d'entreprise et son origine géographique sont des éléments déterminants pour comprendre comment cette réforme a été pensée et voulue.

....

(29) PIN ARBOLEDAS, octobre 1999.

....

(30) PIN ARBOLEDAS, Octobre 1996.

(31) L'analyse de *new management public* de GAEBLER et OSBORNE consiste à fixer aux administrations des objectifs nouveaux à partir du recensement des expériences novatrices existantes.

Les auteurs proposent, dans une pure logique de consultants, dix mesures majeures :

- restaurer la fonction de pilotage de l'État et des gouvernements locaux au sens d'un «*catalytic government*» ;
- impliquer les citoyens dans la gestion des services, en rompant le lien de dépendance et en réinstallant la fonction régulatoire des communautés ;
- réintroduire la compétition et la concurrence entre services publics, en favorisant le partenariat des administrations avec les associations et le secteur privé, c'est-à-dire un large mouvement de «*contracting out*» ;
- gouverner par des objectifs plutôt que par des normes ;
- orienter les politiques publiques vers les performances plutôt que par les demandes ;
- réguler par les consommateurs ;
- encourager les gouvernements locaux entrepreneurs, ceux qui utilisent le moins de ressources financières ;
- encourager le guidage des politiques publiques par des planifications ;
- favoriser les dynamiques collectives et les coopérations locales
- et, enfin, orienter les politiques par le marché pour faire payer les usagers au juste prix.

Cf. OSBORNE, GAEBLER, 1992.

(32) Entretien avec PIN ARBOLEDA (José Ramon), Professeur à l'Iese, 20 janvier 2000, Madrid.

avec la forte résistance liée à l'idéologie corporatiste des policiers. La deuxième phase intervient après les explications et la communication interne du projet. On espère voir les résistances policières traditionnelles s'estomper, pour laisser place à la propagation de ces mesures nouvelles par mimétisme et émulation. La troisième phase enfin consisterait en une évaluation de la mise en œuvre et des résultats.

On notera dans le projet de service de nombreuses références aux théories américaines de Osborne et Gaeblер³¹, selon lesquels un pays qui n'a pas un bon niveau de police n'est pas un pays concurrentiel économiquement. Dans des contextes de «mauvaise police», les gens «*votent avec les pieds*» (les citoyens exprimeraient leur insatisfaction non pas par le vote traditionnel mais en changeant de ville et d'habitation) et les investisseurs fuiraient. Lorsque l'on pose la question des effets pervers de la concurrence éventuelle entre police nationale et polices communautaires sur la question de la proximité, l'un des concepteurs du projet³² répond que ce projet s'inscrit dans une logique d'émulation, de compétition avec les polices locales (autonomiques et municipales), facteurs positifs d'adaptations institutionnelles et de mobilisations collectives. Il acte le principe de l'existence d'un marché de la sécurité «publique» au sein duquel se confrontent des acteurs de plus en plus nombreux et pointus. La police publique doit s'adapter ou décliner.

Le programme *Policia 2000* s'inscrit fondamentalement dans cette idéologie. Les conceptions néolibérales présentes dans les différents documents préparatoires partent de deux constats : l'échec généralisé des systèmes pénaux occidentaux, la professionnalisation et la spécialisation du *policing*, entendues comme des entreprises rationnelles, intrinsèquement synonymes de «bonne police», auraient fini par produire leurs propres irrationalités ; l'État surchargé (l'État bureaucratique contemporain se serait fait déborder par ses dépenses de sécurité et de justice et empêtré dans son interventionnisme). À la nécessité de minimaliser l'État correspond une extension du marché privé de la sécurité signifiant, par défaut, la défaillance des services publics de prévention et de sécurité. Explication

néo-libérale par excellence, elle réduit l'État à un simple rôle de régulation des «marchés».

RÉCUPÉRER L'ESPACE PUBLIC PAR LA DIRECTION PAR OBJECTIFS ET LA MOTIVATION FINANCIÈRE

Les différentes notes programmatiques et des documents de synthèse officiels établis par la Direction générale de la Police nationale indiquent comme objectif primordial la «récupération de l'espace public» dans un concept de police démocratique et civile, dont les objectifs sont de réduire le chiffre noir de la délinquance³³; de «casser» la structure formelle et promouvant de nouvelles méthodes de travail plus adaptées (réponses personnalisées, ré-aiguillage des demandes vers les services compétents, systématisation des réponses); de changer les styles de management interne par intégration des modes d'évaluation et de motivation des personnels et de décentralisation des niveaux de gestion par mise en place des grilles d'évaluations internes régulières.

....

(33) Il est à noter ici que le débat sur le chiffre noir de la délinquance est moins vif qu'en France et les municipalités font depuis le début des années quatre-vingt-dix des enquêtes de victimisation régulières comme à Barcelone, lesquelles sont appréhendées comme de véritables outils de travail et d'évaluation de l'action policière.

92

UNE REFORMULATION DE LA CONCEPTION DE L'ACTIVITÉ POLICIÈRE : LA DIRECTION PAR OBJECTIFS (DPO)

La reformulation des objectifs que doit se donner une police territoriale implique d'abord une technicisation des mesures de la criminalité et d'aide à l'activité policière. Sans entrer dans les détails des différentes méthodes statistiques et cartographiques utilisées, il faut garder à l'esprit qu'un large panel de méthodes est mobilisé par une structure centrale (la cellule d'analyse Policia 2000) et des structures territoriales.

Ces analyses sont censées mesurer les niveaux de délinquance et les diffuser en interne aux différents niveaux territoriaux et sub-territoriaux au moyen de synthèses statistiques territorialisées : comparaisons entre les lieux de commission et d'intervention, par des analyses factorielles de correspondances, indices de correction, taux d'élucidation par catégories de délits, analyse des enquêtes de victimisation par sites ... À partir de ce système d'aide à la sélection d'objectifs ciblés, le projet Policia 2000 énonce des

....

(34) Un maximum de six objectifs doivent être poursuivis selon les définitions territoriales parmi lesquels : diminution de la vente au détail de drogues, des vols à l'arraché, des cambriolages, des vols de véhicules, des vols dans les véhicules et de la « *violencia urbana* » (constituée des agressions physiques commises dans la rue).

principes de mise en œuvre au sein d'une Direction par objectifs qui élabore un nombre réduit d'objectifs identifiables, facilement mesurables, interactifs et objectivables à atteindre³⁴. Cette modalité de pilotage de l'action policière de proximité sous-entend d'éliminer de la « palote », ce que l'on pourrait traduire par « batonnite » en français, c'est-à-dire de rompre avec une culture policière qui tend à accumuler l'enregistrement de faits constatés. Ces objectifs sont résumés par l'acronyme « MAR » : améliorer la qualité des services rendus, augmenter le niveau de satisfaction des citoyens et réduire la délinquance.

UN SYSTÈME D'ÉVALUATION COMPLEXE

Quels sont les indicateurs sélectionnés de mesure et d'évaluation retenus des objectifs atteints ? La question des indicateurs généraux a été débattue par les partenaires dans les sessions de travail ayant précédé la mise en œuvre de la réforme et correspond à une première phase d'installation de la nouvelle organisation policière. Trois indicateurs ont été retenus : variation du niveau de délinquance dans un secteur (cette focalisation sur un type de délit particulier, tel le vol de véhicule par exemple) ; contacts et informations pertinents recueillis par les agents ; qualité du service rendu (niveau de satisfaction du public essentiellement).

Ces trois indicateurs se déclinent selon deux entités territoriales définissant la zone d'activité des policiers de proximité définis de la façon suivante : « la zone d'influence », territoire délimitant une compétence policière dans laquelle peuvent se développer des activités d'investigation et de prévention (une Province, plusieurs provinces voire une Communauté autonome), le but étant d'élire un territoire d'action pertinent. L'autre est celui de la « zone de spécialité » qui fait référence à un territoire concret sur lequel se réalisent les mêmes activités. Les policiers ont un contrôle direct sur ce territoire (une ville par exemple).

Si l'on prend l'exemple du premier indicateur (variation du taux d'enregistrement d'un délit particulier) sur une période donnée, l'évaluation se fera de la manière suivante : 70%

d'une éventuelle baisse ou hausse de ce taux sera imputable à l'activité des agents sur leur propre zone de spécialité. Une éventuelle variation du niveau de criminalité dans leur zone d'influence ne leur sera imputable qu'à hauteur de 30% de façon à rendre les résultats dépendants des différentes zones de spécialité. Ainsi, on pourra dire que 30% de l'activité d'une unité dépend de l'activité des autres unités. L'idée sous-jacente est la suivante : si un secteur (au sens de territoire d'action pertinent) travaille bien et dépasse les objectifs prévus, on décide néanmoins que 30% de son activité dépend du travail des autres et détermine le niveau de la prime éventuelle allouée car l'idée d'émulation reste fondamentale. Le but est encore de favoriser l'émulation en liant 30% de la production des résultats d'une unité à l'activité des secteurs voisins. On décide qu'un secteur ne peut influer que sur 70% de sa propre activité, laquelle sera mesurée par trois indicateurs : un bloc de 30% est censé correspondre à la baisse de la commission d'une catégorie de délits sur une période de trois mois, 40% aux niveaux de contacts avec la population et informations récoltées, 30% au niveau de qualité du service rendu expliquant la baisse du sentiment d'insécurité. L'autre idée sous-jacente est d'éviter que soient opérés des arrangements locaux par présentation tronquée des statistiques en cherchant à lier de façon évidente le niveau de délinquance général à un délit particulier, sans les référer aux deux autres indicateurs indépendants que sont les informations pertinentes et le niveau de satisfaction du public.

TABLEAU I : ÉVALUATION DU NIVEAU D'ACTIVITÉ D'UNE UNITÉ DE POLICE DE PROXIMITÉ (EN %)

	% de variation du niveau de délinquance	Contacts et informations pertinents	Qualité du service rendu (*)
70%	30%	40%	30%
30%	% de variation du niveau de délinquance dans les districts et les commissariats		

(*) Appréciation du niveau d'initiative dans les unités

On doit également faire mention d'une série de sous-indicateurs de performance et d'évaluation partagée. Pour mesurer objectivement la production des indicateurs décrits, le projet prévoit d'appliquer des sous-indicateurs tels que l'initiative, la disponibilité au service, le travail en équipe afin de déterminer les causes de telle ou telle variation. Signalons par ailleurs que cette « direction par objectifs » oblige tous les niveaux territoriaux, et ce n'est pas seulement le bas qui est redénable du niveau supérieur. Ainsi, le modèle *supra-territorial* est également tenu à cette gestion. Il doit appliquer, avec la même intensité que les échelons *infra-territoriaux*, des orientations clairement définies sur une période courte afin que l'exigence soit partagée et uniforme.

UN SYSTÈME DE MOTIVATION : LES MÉCANISMES DE LA REDEVABILITÉ

On cherche à prendre en compte le niveau de satisfaction des agents de police eux-mêmes afin qu'ils se sentent associés à la démarche. Les concepteurs du projet ont donc opté pour l'introduction de discriminations positives venant en quelque sorte compenser la forte demande de requalification policière et les incertitudes inhérentes au changement de culture professionnelle. Il faut savoir que 6000 millions de pesetas (environ 300 millions de francs) ont été dégagés au titre de la discrimination positive pour motiver les agents à investir : salaire de base identique pour tous mais variabilité des primes selon les objectifs. Chacun des trois indicateurs se divise en quatre niveaux qui supposent la réalisation de 25% de l'objectif fixé par l'unité elle-même : 25, 50, 75, 100% de l'objectif. À chaque étage correspond un niveau de prime : 0, 5, 10, 15% de salaire en plus par trimestre. En additionnant chacun des trois niveaux d'atteinte des objectifs des trois indicateurs, on obtient un niveau global d'atteinte des objectifs : ce dernier serait de 76% pour toutes les unités en 1999. Cette prime peut aller jusqu'à 300 000 pesetas par an, soit 15 000 francs. Il est prévu trois séries de mesures pour inciter les policiers à s'approprier cette réforme et ces nouveaux

objectifs : économiques par augmentation jusqu'à 15% du salaire de base, primes trimestrielles comprises ; promotionnelles par amélioration du système de promotion par la mise en place d'un système de valorisation de l'histoire professionnelle à travers la création d'une feuille de service - changements de grades, passage dans des brigades plus prestigieuses, ascension sociale ; appréciation : reconnaissance au mérite, formations spécifiques.

L'évaluation qualitative du travail des policiers se fait en équipe, le policier gardant une possibilité de recourir en cas de désaccord à une instance de la Direction générale de la Police, l'évaluation se voulant non-discriminante.

CE QUE RÉVÈLE LA RÉFORME : TROIS REMARQUES CONCLUSIVES

La promulgation de cette réforme apparaît d'abord comme un levier de modernisation de l'institution policière. On peut aussi y voir une volonté de provoquer une réforme de l'ensemble du système administratif espagnol : quelle ne fut pas la surprise en effet des élites technocratiques espagnoles à la tête des grands ministères de la Santé ou des Télécommunications de voir qu'une institution aussi marquée que celle de la police (souvent taxée d'archaïsme et vue comme un modèle de pesanteurs multiples des dysfonctionnements, de la désorganisation, et de la concurrence), être capable de se doter d'un tel appareillage de mesure de son action et de celle de ses agents. Cette modernisation se traduit par une volonté de rationalisation des activités bureaucratiques dans un contexte de crise de l'État providence. Elle mobilise les instruments du *new management public* importés de l'univers anglo-saxon. À la lecture des travaux ayant analysé les greffes de ces techniques du monde de l'entreprise au monde policier³⁵, on peut déjà entrevoir quelques possibles effets pervers. En effet, parmi tous ces indicateurs, on cherche ceux qui prennent réellement en compte des demandes sociales ciblées : les choix s'opèrent principalement selon des critères de rationalisation budgétaire (indicateurs financiers) ou selon des objectifs ciblés discutés au sein de la structure policière

....
(35) CRAWFORD, 1998,
p. 51-88.

plutôt qu'à partir de formules de concertation définissant des indicateurs de « mieux-être » communautaire. Dès lors, il est probable que s'engagent rapidement des conflits d'interprétation entre experts pour définir l'échec et le succès selon des critères d'évaluation ou d'audit communément vérifiables. Or, ce « culte de la vérification » peut engendrer la négation ou la marginalisation des logiques contractuelles quand elles existent et fonctionnent. Le contrat est ici passé entre une institution qui s'impose des objectifs précis et une demande publique virtuelle, difficile à cerner. Et c'est là que gît le paradoxe : le *new management public* idéalise l'usager-consommateur et son degré de satisfaction comme mode de définition d'une bonne ou mauvaise politique de prévention et de sécurité sans jamais laisser agir l'improbable définition citoyenne des objectifs. On entrevoit mal les espaces de négociation et de discussion entre les usagers et les services étatiques. Comment s'articule cette réforme avec les formes de partenariat déjà existantes ? Quel est son réel degré d'ouverture ? Quelle est en somme la nature de cette police de proximité. Sous réserve du recul du temps et de la distance, il est d'ores et déjà possible de dégager quelques éléments de réponse : la police de proximité qui se dessine est une police de proximité fortement judiciarisée, intensive, en lutte contre les petits délits qui influent sur le sentiment d'insécurité invoqué comme une évaluation par défaut de la demande sociale. Dès lors, les objectifs de partenariat doivent automatiquement servir les objectifs de productivité de l'activité policière. Toute la gestion de l'ordre administratif (infractions aux codes de la route par exemple qui constituent un contentieux quantitatif et qualitatif important) et celle des petits conflits ou des problèmes quotidiens est laissée aux polices communautaires (autonomiques et locales), alors qu'elles n'ont pas à « faire de judiciaire » ce qui est leur tentation première. Ainsi, l'Espagne se trouve dans une situation identique à la France qui donne à sa police une définition avant tout « judiciaire ». La comparaison s'arrête là car l'originalité du cas espagnol réside surtout dans la méthode (externalisation de la conception) et les objectifs (introduction de discriminations positives).

La deuxième remarque découle de la précédente. Dans cette réforme, on repère une stratégie d'occupation de l'espace et de reconquête d'une légitimité fortement entamée par l'émergence et la consolidation des polices autonomiques et locales. Ces dernières sont un enjeu fort en Espagne. Elles ont participé à la reconnaissance des autonomies et à leur respectabilité. Toutefois, les discours des policiers du *Cuerpo Nacional de Policía* sont, en général, peu flatteurs pour les résultats de ces polices : elles sont perçues comme des instruments de communication politique des pouvoirs catalan et basque notamment et comme peu efficaces sur leur territoire. Le projet de territorialisation se présente en quelque sorte comme «une reprise du territoire» dans une perspective de réajustement unilatéral des pouvoirs de police par le centre sur les périphéries. Au reste, on manque encore d'une sociologie critique de l'organisation et de l'action des polices autonomiques. Il faudrait en effet décoder le visage de la modernité qu'elles affichent, ce qui leur permet de stigmatiser au passage le supposé archaïsme des vieilles polices irréformables rivales. Les enjeux de légitimation font de la notion de proximité une notion encore largement rhétorique : ce sont des enjeux de maîtrise de territoires pour les polices plus qu'une activité et un mode de fonctionnement réel. Il convient alors de ré-interroger le paradigme centralisation-décentralisation. Le niveau de déconcentration ou de territorialisation de l'action publique (policière dans le cas présent) n'est nullement fonction de la nature du pouvoir : il resterait en effet à prouver qu'une autonomie régionale (assimilable à un gouvernement local, surtout en Espagne) serait moins centralisée dans son organisation qu'un «État» tel que l'État espagnol. Le conflit entre municipalisme et «régionalisme» en est bien la preuve. La frontière entre local et central policier fluctue dans le temps et l'espace.

Enfin, on doit s'interroger sur la place que va prendre la justice espagnole dans ce dispositif. Il est vraisemblable que la nature intensive et judiciaire de la police de proximité, telle que l'a conçu le plan Policia 2000, va engendrer une augmentation de l'enregistrement des faits constatés. La justice de proximité va se trouver dans la situation d'une

institution à qui l'on impose de l'extérieur un niveau d'activité plus important. Va-t-elle suivre le mouvement, et les stratégies pénales locales vont-elles s'inscrire dans ces nouvelles priorités policières de lutte contre les petits délit ? Il se peut qu'elle fasse comme elle a eu tendance à le faire lors des «débuts judiciaires» des polices communautaires. Ces dernières ont en principe des pouvoirs judiciaires étendus mais, les juges ont eu tendance à ne pas reconnaître ce droit et à casser les premières procédures réalisées par ces nouveaux policiers. Le cœur de la «réussite» de la réforme est pourtant là, dans l'adhésion judiciaire à cet objectif d'intensification policière centrée sur les petits délit. Cette réforme va très vraisemblablement se traduire localement par des négociations qui produiront des configurations très différentes, comme on a pu le voir dans les contentieux d'usages illicites des drogues. La personnalité des juges et leur capacité à percevoir et à adhérer à ces nouveaux enjeux de société joueront un rôle essentiel dans la traduction des nouvelles orientations de police de proximité judiciarisee. Si cela n'est pas le cas, parions que Policia 2000 rejoindra le cimetière des réformes avortées.

■ **Jérôme FERRET**

IHESI, Paris

■ **Philippe MAFFRE**

UMR CEPEL, Montpellier I

B I B L I O G R A P H I E

- ALVAREZ SOBREDO (M.), 1989, «La policía como agente social», in Dirección General de la Policía, *Policía y Sociedad*, Madrid, Ministerio del Interior, p. 257-270.
- COTINO FERRER (J.G), 1997, «Para explicar la iniciativa de la Policía de Proximidad. El Director General de la Policía, ante el Parlamento», *Policía*, 120, enero-febrero, p. 21-25.
- CRAWFORD (A.), 1997, *The local governance of crime. Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon Press, Oxford
- CRAWFORD (A.), 1998, «Partenariat et responsabilité à l'ère managériale. Retour sur l'expérience britannique», *Les Cahiers de la sécurité Intérieure*, 3°, 33, p. 51-88.
- CURBET (J.), 1983, «El modelo policial español», in Rico José María (ed.), *Policía y sociedad democrática*, Madrid, Alianza Editorial, p.75-88.
- DELGADO (J.), 1994, «Un nuevo sistema de seguridad para Catalunya», *Prevenció, Quaderns d'estudis i documentació*, Ajuntament de Barcelona, nº10, gener, p. 12.
- FERNANDEZ JUSTES CONRADO (J.), SANCHEZ CATALAN (J.), 1994, «La guardia urbana de l'Hospitalet y la asistencia social en el contexto de una sociedad moderna y compleja», *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de trabajo social, Universidad Complutense de Madrid, nº7, p. 211-224.
- GENIEYS (W.), 1997, *Les élites espagnoles face à l'État*, Paris, L'Harmattan.
- HERRERA ARRANDO (J.V.), 1996, «La prevención como función policial y punto de partida hacia la policía comunitaria», *Ciencia Policial Estudios*, Dirección General de la Policía, 38, septiembre-octubre, p. 27-39.21
- JAIME-JIMÉNEZ (O.), 1996, «Orden publico y cambio político en España», *Revista internacional de Sociología*, 15, p.149.
- JAR COUSELO (G.), 1994, «La función social de la Guardia Civil», *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de trabajo social, Universidad Complutense de Madrid, nº7, p. 179-192.
- JOBERT (B.), 1994, *Le tournant néolibéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.
- MARTIN FERNANDEZ (M.), 1994, «La Policía Local ante una nueva cultura profesional», *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de trabajo social, Universidad Complutense de Madrid, nº7, p. 165-178.
- KINGDON (J.), 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little Brown.
- MAFFRE (Ph.), 1998, «La grande transformation de l'action publique en Espagne», *Pôle Sud*, 8, mai, p. 140-162.
- MONJARDET (D.), 1998, «Professionnalisme et médiation de l'action policière», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, nº33, p. 21-50.
- MORALES VILLANUEVA (A.), 1989, «El modelo policial español», in Dirección General de la Policía, *Policía y Sociedad*, Madrid, Ministerio del Interior, p. 75-106.
- OSBORNE (D.), GAEBLER (T.), 1992, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.

B I B L I O G R A P H I E

- PIN ARBOLEDAS (J.R.), 1999, « How is a change process organised ? Leadership The Spanish « Cuerpo Nacional de la Policía Case », IESE, Madrid, octobre.
- PIN ARBOLEDAS (J.R.), 1996, « Estrategias para el cambio en las organizaciones humanas. Revista Nueva Empresa », *Cuadernos de Management*, 72, Madrid, Octubre.
- «Seguridad y victimización, encuesta CIS-IEP», 1997, *Ciencia Policial Estudios*, Madrid, 39, Février.
- TORRES (J.), 1994, « El debate sobre el modelo policial », *Prevenció, Quaderns d'estudis i documentació*, Ajuntament de Barcelona, n°10, gener, p. 5-6.
- TURRADO VIDAL (M.), 1996, « La prevención del delito. La policía de barrio », *Ciencia Policial Estudios*, Dirección General de la Policía, n°38, septiembre-octubre, p. 9-26
- ZURERA MOLTO (J B.), 1994, « La Intervención social de la policía vista desde una comisaría urbana : la comisaría de centro de Madrid », *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de trabajo social, Universidad Complutense de Madrid, n°7, p. 225-229.

LA POLICE DE PROXIMITÉ EN SUISSE

Cinq modèles pour une définition

par Pierre-Henri BOLLE, Julien KNOEPFLER

Tenter d'apprécier le degré de proximité à la population dont fait preuve, au quotidien, la police en Suisse n'est pas chose aisée. Au contraire de ce qui prévaut en France, par exemple, où cette stratégie est largement définie à l'échelle de Paris, le fédéralisme helvétique veut en effet que ce soit aux cantons - et aux villes, cas échéant - de dégager seuls une politique en cette matière. Cette diversité des pratiques, ici distribuées en cinq grands modèles, obligeait à une clarification conceptuelle préalable : ce n'est ainsi qu'après avoir proposé leur propre définition de la police de proximité que les auteurs évaluent la place que tient la Suisse à cet égard.

....

(1) Voir le rapport BOLLE (P. H.), KNOEPFLER (J.), *Éléments pour un bilan de connaissances sur les expériences de police de proximité en Suisse. Bilan et perspectives au 31 décembre 1999*. Ce rapport est disponible au centre de documentation de l'INHESI (NDLR).

Lorsque, au cours de notre recherche sur « La police de proximité en Suisse » commanditée par l'INHESI¹, il nous est arrivé d'informer notre entourage de l'objet de nos travaux, sa réaction n'a pas manqué d'être un peu surprenante. Focalisé sur le mot de notre intitulé, son premier réflexe fut souvent de témoigner de l'incompréhension ; il n'a ainsi pas été rare que nous nous trouvions obligés de lui répéter notre thématique, voire de l'expliciter. Un second obstacle s'est cependant fréquemment présenté : il amenait nos vis-à-vis à s'interroger quant au fond de notre démarche, soit à la pertinence de la chose, cette fois. Parler de « police de proximité », nous disaient-ils, n'est-ce pas quelque peu tautologique, dans un pays exigu et profondément démocratique comme l'est la Suisse ? À première vue naïve, cette double attitude méritait mention : à notre sens, elle pose en effet de manière simple et imagée la problématique d'ensemble de notre recherche, soit celle d'un État marqué jusque dans ses tréfonds par l'institution du *fédéralisme*.

De fait, c'est certainement une des conséquences liées à ce régime politique, à mi-chemin entre simple alliance d'entités indépendantes et État unitaire, que de constituer, dans toute une série de domaines, un puissant frein au développement d'une doctrine nationale. Il suffit, à cet égard, de constater que l'administration fédérale suisse n'a, au contraire de son homologue française, pas produit le moindre document en matière de police de proximité ; dans ces circonstances, on comprend bien que la connaissance de cette thématique soit restée, en Suisse, fort modeste ! De son côté, la seconde réaction mentionnée ci-dessus (pertinence de notre recherche) renvoie également de façon symptomatique à la réalité fédéraliste. C'est que ce dernier principe a pour avantage reconnu de rapprocher l'État du citoyen ; déjà petite en elle-même, la Suisse voit donc encore accrues les chances d'accessibilité et de reconnaissance de ses institutions par le public du fait qu'elle est fractionnée en cantons, dotés d'attributions propres. En tant qu'il relève du domaine cantonal, le maintien de la paix et de l'ordre public par la police est ainsi logiquement perçu par beaucoup comme étant exercé de façon naturellement proche.

Pour éclairants qu'ils soient, ces différents effets du fédéralisme n'étaient pas propres à nous faire douter de la pertinence de notre tâche. En revanche, ils ont conditionné le plan de notre rapport, nous amenant à procéder en quatre temps : avant tout, bien définir la *notion même* de police de proximité ; ensuite, mieux délimiter l'objet à évaluer, soit « *la police en Suisse* » ; dans une troisième étape, *inventorier les expressions*, réelles ou apparentes, de la *police de proximité* au sein des différents corps ; enfin, et alors seulement, répondre à la question posée : *la Suisse connaît-elle d'authentiques formes de police de proximité ?*

Ces quatre phases méthodologiques, nous les avons observées aussi bien dans le bilan de connaissances adressé à l'IHESI que dans le présent résumé. Plus synthétique, ce second texte ne reprend pas, cependant, l'analyse fouillée des vingt-six réalités cantonales ; il se contente d'en tirer quelques éléments, à titre illustratif.²

••••

(2) On trouvera en outre dans le rapport un chapitre consacré à la question particulière de la gestion de proximité des relations interethniques, dont la pertinence est peut-être moins grande ici.

LA POLICE DE PROXIMITÉ : NOTRE APPROCHE DE LA NOTION

....

- (3) NORMANDEAU (A.), LEIGHTON (B.), 1992, «La police communautaire en Amérique», *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Genève, 45, janvier, p. 51-61.

....

- (4) MURPHY (C.), MUIR (G.), 1985, *Les services de police communautaire : un état de la question*, Ottawa, ministère du Solliciteur général du Canada, 12, in CHALOM (M.), 1994, p. 344.

....

- (5) MONET (J.-C.), 1993, «La nécessaire adaptation de la police dans les démocraties occidentales», *Revue internationale de police criminelle*, St Cloud, 444, p. 2-11.

....

- (6) Voir *supra*.

....

- (7) CHALOM (M.), 1994, «L'organisation policière de proximité», *Revue internationale de criminologie et de police technique*, Genève, mars, p. 339-354.

....

- (8) Voir encadré page suivante. Précisons à propos de cette liste qu'elle conserve évidemment un caractère imparfait : il est ainsi clair que certaines mesures relèvent de plusieurs de ces idées simultanément. L'inventaire prend dès lors davantage la forme d'un éclairage croisé que celle d'une quelconque «check-list», dont le respect s'imposerait à tout prix.

Il n'est évidemment pas question de restituer de façon détaillée nos diverses réflexions conceptuelles dans le contexte de cette publication collective, qui tend à mettre en évidence les réalités nationales avant tout. Nous nous contenterons dès lors de souligner quelques éléments saillants de cette démarche ; outre qu'elles sont de nature à enrichir le débat international sur la police de proximité, ces considérations nous seront utiles ci-dessous, au moment d'apprécier la situation suisse.

Afin de bien percevoir la portée et les composantes de la police de proximité, nous avons commencé par collecter toute une série de définitions du concept, telles qu'on les trouve chez Normandeau et Leighton³, Murphy et Muir⁴, Monet⁵, etc. Ces définitions ne permettent guère, pour intéressantes qu'elles soient, de dégager les composantes multiples de la police de proximité. C'est pourquoi nous nous sommes centrés sur deux articles en particulier - ceux de Normandeau et Leighton⁶, d'une part, et de Chalom⁷, d'autre part - dont la spécificité est précisément de décomposer cette forme de *policing* en une liste de traits caractéristiques. Nous en avons à notre tour déduit une énumération limitée à sept composantes, dans le but de l'utiliser ensuite de manière transversale au cours de notre examen des situations cantonales⁸.

Cette analyse de la notion de police de proximité aurait certainement pu se suffire à elle-même. Nous en avons cependant tiré une proposition de définition. Reprenant une grande partie - sinon l'entier - des composantes mentionnées ci-après, elle a été bien accueillie lors de la journée de restitution du 10 mars 2000 à l'INHESI. Selon cette définition, la police de proximité apparaît comme une « *stratégie de nature partenariale et essentiellement proactive dont le but est d'induire, via une attitude de visibilité accrue, de meilleure connaissance réciproque, de concertation et de co-responsabilisation à l'endroit de la population, une optimalisation (en termes d'efficacité, d'image et de coûts) de l'action de la police sur un territoire donné* ».

SEPT COMPOSANTES POUR UNE DÉFINITION

1. Le premier élément de la police de proximité découle selon nous d'une interprétation de la notion dans son sens littéral, soit selon *la dimension géographique du terme*. Lorsqu'il se rallie à une telle politique, un corps de police va en effet bien souvent adopter des mesures de déconcentration de ses services, par une présence plus diffuse sur le terrain. Les principales expressions de cette politique sont : l'ouverture de commissariats de quartier (ou l'extension des horaires des antennes existantes), la pratique de l'ilotage (préférée aux patrouilles motorisées) et l'instauration de « plantons de place ».

2. Dans sa conception moderne, cette proximité géographique se double cependant inévitablement d'une dimension *humaine*. Le premier facteur en est de *mieux connaître la population objet de la protection*. Cette connaissance comprend les caractéristiques sociales, économiques et culturelles de cette population, ses faiblesses face au crime, son sentiment d'insécurité et son degré de satisfaction vis-à-vis de la police. Il conviendra également de connaître la criminalité « noire » - soit non annoncée - dont elle est victime ou ses besoins en général.

3. Connaître (unilatéralement) la population n'est cependant pas tout. Une police de proximité bien comprise exige également de gagner *en confiance et en légitimité auprès de cette population*. Cela résultera bien sûr en partie de la présence géographique accrue évoquée plus haut. Mais il faudra aussi, de façon plus active, développer une nouvelle image tout à la fois conviviale et professionnelle. Un des moyens à disposition, à cet égard, pourra être la fourniture d'une meilleure information quant à l'action de la police pour répondre aux besoins de la population. Il sera également efficace, sous cet angle, de responsabiliser les citoyens dans leur tâche de surveillance, ou de les associer à la prise des décisions les impliquant collectivement.

4. Une autre composante de la proximité humaine paraît être le fait de fonctionner selon l'idée de *partenariat* (politique du « rhizome »), d'abord au sein de la police elle-même, par un meilleur échange des données entre services, puis - plus typiquement - avec la population dans son ensemble, via des séances d'information, des questionnaires, la publication d'un journal, etc.

AUTRES DIMENSIONS CONSTATÉES

Plusieurs autres points relevant de ce même niveau purement conceptuel nous ont frappés, qu'ils nous aient paru justifier d'être davantage considérés ou qu'ils aient appelé chez nous une clarification.

À titre d'exemple du premier de ces deux soucis, rappelons que si l'idée de police de proximité connaît aujourd'hui un tel attrait, ce n'est pas seulement parce que des expériences américaines ou anglo-saxonnes auraient rencontré

Cet aspect s'exprime aussi, cependant, par des démarches auprès de certains citoyens en particulier, dans le cadre d'expériences de surveillance mutuelle par les habitants. Enfin, il est de la plus haute pertinence à l'égard des collectivités publiques locales, ainsi que de toute une série d'acteurs de terrain (commerçants, écoles, centres de loisirs, entreprises, etc.).

5. Adopter une attitude de proximité renvoie également au paramètre temporel que ce mot contient. À cet égard, il paraît essentiel que la police s'efforce de *réagir le plus rapidement et le plus efficacement possible aux infractions commises*. La brièveté des délais d'intervention sera bien sûr fonction de l'adéquation avec laquelle aura été organisée la proximité géographique (commissariats décentralisés, îlotiers) ; mais la dimension humaine du concept réapparaît de même à ce niveau : une relation de confiance envers la population accélérera en effet aussi bien le signalement de l'événement lui-même que la conduite de l'enquête.

6. Toujours sous le paramètre temporel, mais dans une dimension proactive, et non plus réactive, la proximité implique que soit prise en compte très sérieusement la *prévention des infractions*. Il est clair, à cet égard, que la présence dissuasive - quoique discrète - d'agents doit jouer un rôle.

De façon plus ciblée, il faut également envisager sous ce champ l'information en matière de gestion de la sécurité que la police est appelée à donner aux groupes les plus exposés et/ou les plus portés à éprouver un sentiment d'insécurité. Relève enfin aussi de la prévention la stimulation, généralement par recours à des organismes tiers, d'initiatives exerçant cette action plus en amont (activités pour les jeunes, par exemple).

7. « *Last but not least* », on peut citer des impératifs économiques et budgétaires, même si les corps de police répugnent à les ranger complètement parmi les composantes de la police de proximité. Regrettions que de telles considérations priment parfois celles de nature qualitative. Il n'en demeure pas moins qu'elles jouent ici un rôle important.

un bon écho ; c'est également parce que les mesures qu'elle comporte s'inscrivent parfaitement dans la ligne d'autres dynamiques à l'œuvre actuellement, indépendamment de la problématique de l'organisation des forces de police à proprement parler. Dans notre rapport, nous avons jugé utile de dépeindre trois de ces para-phénomènes. Le premier est celui de la *justice de proximité*, notion évidemment voisine de celle qui nous occupe (quoique théorisée antérieurement en Europe), et dans le cadre de laquelle les Français, tout particulièrement (voir leur « politique de la Ville »), ont déjà posé les bases de l'idée de partenariat entre gestionnaires de la sécurité et « société civile ». La deuxième

de ces tendances convergentes nous paraît être celle de la *nouvelle gestion publique*. Son application à la police trouve indéniablement son sens, dans la mesure où celle-ci traite effectivement avec une « clientèle » exprimant des « besoins » ; il convient cependant de prendre garde aux particularités du domaine (répression, hiérarchie, etc.). Enfin, un troisième para-phénomène tient, à notre avis, au fait qu'aujourd'hui, les tâches de police ne se conçoivent plus comme appartenant forcément au nombre des obligations de l'État incessibles envers les citoyens. C'est là tout le champ de la sécurité privée qui est évoqué, aussi bien sous la forme d'une ressource offerte aux particuliers (marché des accessoires de prévention, recours à des sociétés de surveillance) que sous celle, davantage contestable, des milices constituées par les habitants eux-mêmes.

Notre second besoin, nous l'avons dit, tendait à certaines clarifications. Sous ce chapitre, une distinction entre « police de proximité » et « police communautaire » nous a été heureusement suggérée par Hagenlocher. Pour cet auteur,⁹ la police de proximité « *privilégie en permanence un renforcement et une multiplication des liens de qualité entre la population et la police en favorisant une meilleure connaissance des activités et possibilités de cette dernière* » ; en ce sens, elle consacre donc le fait pour la police d'aller au citoyen, selon un mouvement que l'on pourrait qualifier de centrifuge. Au contraire, la police communautaire - ou « *neighbourhood watch* » - « *est fondée sur la participation directe d'un réseau de personnes responsables, sollicitées parmi une population résidante et qui reçoivent une mission de surveillance dans un secteur donné bien déterminé. Ces contrôles sont destinés à déceler toute personne au comportement suspect ainsi que tout fait sortant de la normale. Ces événements doivent être, le plus souvent, portés à la connaissance de la police, qui, elle, les analyse et les exploite* »¹⁰. Dans ce second, cas, la dynamique à l'œuvre est de nature centripète, le citoyen allant à la police (après y avoir été incité par la police elle-même, il est vrai). Comme le fait bien remarquer Hagenlocher, les causes de cet abus terminologique ne résident donc pas tant dans une confusion conceptuelle, les

....
(9) HAGENLOCHER, 1996,
p. 12

....
(10) NEYROUD, 1999, p.8-12, propose des renseignements très complets sur le « *neighbourhood watch* », et plus spécialement sur ses origines historiques, son efficacité, ou encore, le bilan tiré par la doctrine internationale.

....

(11) Cette distinction est importante, et nous prendrons garde à ne pas confondre ces deux aspects. Cependant, par souci de ne pas occulter des actions qui relèvent de notre problématique, nous prenons le parti de considérer la police de voisinage (surveillance mutuelle des habitants) comme relevant de la *police de proximité*.

notions étant en elles-mêmes parfaitement claires ; le fait est simplement que ce que nous qualifions en français de « police de proximité » est appelé par les Anglo-saxons « *community policing* », la police communautaire étant elle désignée par le seul terme de « *neighbourhood watch* ».¹¹

COMMENT SE CONÇOIT LA POLICE EN SUISSE ?

EFFETS DE LA MOSAÏQUE FÉDÉRALISTE

Du fait de la structure fédéraliste de la Suisse, la police - hors certaines tâches et missions (notamment liées à la sécurité de l'État) - est du ressort des cantons (ceux-ci ayant, de façon fort variable, délégué des compétences aux communes). Cela a pour conséquence que les polices cantonales n'obéissent pas à un modèle standard d'organisation, de réglementation et de structures, et qu'il existe donc pratiquement en Suisse vingt-six organisations cantonales de police (pour autant de procédures pénales et d'organisations judiciaires). Cela étant, on peut distinguer, grossièrement, deux grands modèles : l'alémanique, où la police se subdivise en une police judiciaire, une police de sécurité et une police de la circulation ; et le romand, où ne demeurent que la gendarmerie, qui assure en priorité la sécurité publique, et la police judiciaire. Par-delà ces différences, partout les missions des polices cantonales sont globalement les mêmes.

Cette disparité se manifeste encore davantage au plan communal. Certains cantons (tels que Bâle-Ville et Uri) n'ont ainsi pas de police communale, tandis qu'Argovie, Fribourg et Genève ne connaissent qu'une police communale administrative chargée des problèmes de partage ou de contrôle des habitants, et dénuée de toute compétence de police judiciaire et de police d'ordre. Tous les autres se sont dotés de corps communaux aux attributions et aux compétences plus larges, mais qui varient selon la taille et la nature des communes en cause, notamment entre communes urbaines d'une certaine dimension (près de 2000 hommes en Ville de Zurich, personnel administratif compris) et communes rurales et montagnardes. Seules trois

ville disposent d'une police criminelle communale : Berne (où la police municipale exerce toutes les tâches de police, à l'exception des tâches de préfecture), Lausanne (dont l'essentiel de l'activité de police criminelle est confié à une « police judiciaire municipale »), et Zurich (qui dispose de sa propre police judiciaire et de son service de police scientifique).

LA POLICE DE PROXIMITÉ EN SUISSE : PREMIER SURVOL

La Suisse, tout petit pays (environ 41 000 km² et sept millions d'habitants) divisé en vingt-six cantons au sein desquels les communes - parfois minuscules - jouent un rôle essentiel, ne compte pas de mégapole. Zurich, la plus grande ville suisse, ne regroupe qu'un demi-million d'habitants. L'on n'y connaît pas de ces « zones de non-droit » où se concentrent les populations défavorisées et les immigrés. C'est dire que, dans notre pays, la proximité de vie est une donnée naturelle et générale, tant au plan personnel et sociétal qu'en regard des relations entre population et autorités. Différentes particularités politiques confirment cette impression. Dans la majorité des cantons et communes, nombre d'autorités - y compris judiciaires - sont ainsi élues. Plus encore : une bonne partie des institutions suisses est confiée à des autorités de milice, souvent collégiales. Tel est le cas par exemple des exécutifs communaux, dont les membres, sauf dans les grandes communes urbaines, ne fonctionnent pas à plein temps. Enfin, nombre de citoyens remplissent des mandats publics aux plans communal, cantonal et/ou fédéral.

Les Suisses sont donc un peu comme Monsieur Jourdain, qui faisait de la prose sans le savoir : ils pratiquent la proximité tout naturellement ! Profondément ancrée dans les consciences, cette conviction a évidemment fortement influencé notre recherche.

MÉTHODOLOGIE

Pour couvrir sans lacune notre champ d'étude, nous avons interpellé, par l'intermédiaire de l'Institut Suisse de

Police, les autorités suivantes : la Confédération, par l'Office fédéral de la police ; tous les cantons (26), par leur commandant ou un organe dépendant directement de lui ; les polices des « grandes » (à l'échelle suisse) villes dont nous savions qu'elles venaient de changer, étaient en train de le faire (en octobre-novembre 1999) ou allaient transformer leurs structures et leur organisation. Quoique nous ayons évoqué dans notre requête la police de proximité (« *community policing* »), nous demandions aux corps de police s'ils avaient procédé, procédaient ou allaient procéder à des réformes plus larges (par exemple, intégrer d'une manière ou d'une autre la « *nouvelle gestion publique* ») ; car nous savions par expérience que de telles réformes peuvent impliquer l'introduction de formes de police de proximité.

Au niveau fédéral, la réponse fut (comme prévu) négative : de fait, il est notoire que les organes de police fédérale n'ont que des fonctions de renseignement et de police judiciaire (lutte contre le crime organisé et la grande criminalité internationale). Par ailleurs, rappelons que la Confédération n'a édicté aucune norme-cadre en matière de police de proximité.

Sur les vingt-six cantons et demi-cantons interpellés, dix-sept seulement ont répondu. Comment interpréter l'absence de réaction des autres ? Diverses explications sont possibles. Il ne faut pas oublier, d'abord, que nous ne disposons d'aucun pouvoir de contrainte. Par ailleurs, les délais de réponse étaient particulièrement courts : ceux-ci n'ont certainement pas pu être tenus par certaines administrations, d'autant que beaucoup d'entre elles viennent précisément de subir des coupes budgétaires et des réductions de personnel. En troisième lieu, il convient de garder à l'esprit que certains concepts sont tout récents : probablement certaines polices tenaient-elles à réservier la primeur de l'information à leurs autorités de tutelle. Enfin, une partie des non-réponses provient de petits cantons où la proximité relève - plus encore qu'ailleurs en Suisse - de l'ordre naturel des choses : il est à penser que, dans ces cantons, la question a pu paraître sans importance, voire incongrue.

En ce qui concerne les quatre villes interpellées (Berne, Genève, Lausanne et Zurich), seule Lausanne a répondu.

Le silence de Genève peut s'expliquer par le fait qu'il s'agit d'un canton-ville, dans lequel les tâches de police sont en large partie de compétence cantonale. Quant aux villes de Berne et de Zurich, leurs polices connaissent d'assez profondes réformes : peut-être ce statut transitoire ne permettait-il guère de tirer des bilans...

LA PREMIÈRE PHASE D'ÉVALUATION : L'INVENTAIRE DES RÉALISATIONS

Dans sa forme originale et développée, notre recherche nous a conduits à détailler les réalisations en matière de police de proximité canton après canton, avant de consacrer un chapitre aux villes en particulier¹². Alors seulement, nous nous étions efforcés de classifier cette matière brute. Il n'est évidemment plus possible ici de reproduire cette large fresque : nous commencerons donc immédiatement par la classification. C'est sur la base de cette division en cinq catégories¹³ - simplement illustrée ici de quelques renvois aux réalités cantonales et locales - que nous procéderons, dès notre prochain chapitre, à l'évaluation demandée.

LES CANTONS SANS POLICE DE PROXIMITÉ (EN APPARENCE DU MOINS)

La première catégorie à esquisser est purement formelle ; ce sont les cantons et villes qui, par leur attitude, nous ont donné à penser qu'ils ne possèdent pas de police de proximité. Ce sentiment a pu être suscité par l'absence de toute réponse à notre questionnaire (cantons de : Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Schwytz, Soleure, St-Gall et Unterwald-le-Haut ; villes de Berne, Genève et Zurich) ; dans quelques cas, il est né du fait qu'un bref courrier nous a été adressé pour nous dire qu'aucun document n'existe dans le canton en matière de police de proximité (Glaris, Grisons, Jura, Neuchâtel, Schaffhouse, Thurgovie et Valais). Ces résultats sont cependant à prendre avec réserve. D'abord, chacune de ces deux attitudes peut en réalité dissimuler l'existence d'une police de proximité de

....

(12) Lors de cet inventaire, et pour assurer la transversalité, nous avons adopté une grille de lecture réunissant huit critères. Après avoir posé le contexte géographique et socio-criminologique de la collectivité examinée, nous avons analysé les discours émis par ses autorités en matière de police de proximité. Lorsqu'un concept existait à cet égard, nous l'avons présenté d'abord dans ses grandes lignes, puis au travers de ses principales mesures concrètes, et enfin, sous l'angle de ses implications en termes d'organisation et de financement. Si elle existait, nous nous sommes concentrés ensuite sur une illustration du concept à l'échelle d'une unité géographique limitée (par exemple : communes-pilotes). Nous avons conclu par quelques éléments d'évaluation et/ou de prévision (évolution future du concept). Une ultime rubrique enregistrait les éventuelles autres mesures (hors concept officiel ou majoritaire).

....

(13) Précédées d'une sixième, de pure forme (*Cf. infra* : «Les cantons sans police de proximité»).

fait, au sens entendu ci-dessous. D'autre part, nous avons déjà parlé des facteurs ayant peut-être empêché certains cantons de nous répondre de façon détaillée : pour ne parler que d'eux, le canton de Bâle-Ville ou la Ville de Zurich nous sont ainsi connus (par voie de presse notamment) pour avoir développé un concept très élaboré en matière de *community policing*.

LES POLICES DE PROXIMITÉ DE FAIT

Sous cette expression, nous avons rangé deux réalités en apparence très différentes. Leur point commun est que les polices en question se sont présentées comme réalisant une politique de proximité, mais sans qu'aucune mesure n'ait été prise dans ce but en particulier.

Les premiers corps dont il est question sous ce chapitre appartiennent à de petits cantons, de caractère généralement rural (la position d'Uri est ici particulièrement représentative) ; ils n'ont pas hésité à affirmer que la question de la police de proximité ne leur apparaissait pas comme un enjeu essentiel, notamment parce que la communauté à protéger y demeure restreinte ou suffisamment connue (villages, faible quantité d'étrangers).

Dans un tout autre registre, il est amusant de parcourir la réponse de la police cantonale de Zurich, qu'on sait être la ville suisse la plus importante : son Commandant commence en effet par nous y dire, lui aussi, que son corps ne possède aucun document utile à notre thématique. Il énumère cependant sitôt après une liste impressionnante de mesures (décentralisation des postes, partenariat avec les autorités, campagnes d'information et de prévention, etc...), faisant de la police zurichoise un véritable modèle en matière de *community policing* !

Dans ce dernier cas, on le voit, la problématique est en fait parfaitement intégrée : peut-être se refuse-t-on uniquement à la qualifier pour montrer qu'on n'a pas attendu la théorisation des concepts pour suivre le bon chemin !

LES POLICES DE PROXIMITÉ LIMITÉES À CERTAINS ASPECTS

Tout en invoquant avec force la conduite d'une politique de proximité, certaines des réponses enregistrées n'indiquaient à l'appui de cette affirmation que des mesures limitées à une ou deux idées ou actions ponctuelles.

Par exemple, la police argovienne ne signale qu'une action concrète (dont l'écho a toutefois dépassé le cadre alémanique¹⁴), impliquant que des policiers fassent la tournée des villages dans de petites voitures pour sensibiliser les habitants à la protection contre les cambriolages. Le caractère isolé de telles actions est évidemment compréhensible, et même appréciable, dans des collectivités relativement préservées de la criminalité (c'est le cas d'Argovie). En revanche, il peut parfois donner à ces actions l'apparence de mesures-alibis lorsqu'elles tentent de pallier une politique de proximité plus élaborée, que la situation exigerait pourtant. Ainsi faut-il probablement juger comme provisoirement insuffisante la stratégie de la police de la Ville de Neuchâtel, qui se contente de se prévaloir d'année en année du fait que ses agents passeraient 60 % de leur temps sur le terrain ; faute d'une véritable formation des agents au *community policing*¹⁵, les Neuchâtelois constatent en effet comme principale conséquence à ce déploiement d'effectifs l'augmentation sensible du nombre des amendes de stationnement !¹⁶

LES POLICES DE PROXIMITÉ FONDÉES SUR LA SURVEILLANCE PAR LES HABITANTS

Sous cette appellation générique se dissimulent en vérité trois sous-modèles fort dissemblables, même s'ils ont pour point commun de recourir à une surveillance menée par la population elle-même.

Le premier, que nous avons signalé plus haut, est désigné sous le terme de «neighbourhood watch». C'est la surveillance mutuelle par les habitants dans un sens strict, technique. Le canton de Vaud est à notre connaissance le seul à l'avoir expérimentée.¹⁷ La police a mis en place le programme, le supervise et l'évalue. Elle reste pleinement maîtresse de la situation : les habitants ne sont que des partenaires. À cet égard, rappelons le fait, essentiel, que les habitants ne patrouillent pas, pas plus qu'ils n'ont d'uniforme (la participation au concept étant étendue à un nombre considérable de personnes !). Une large réflexion est menée en parallèle quant à la question éthique de la délation.

Fort éloignée de ces expériences, une tendance se développe en Suisse alémanique, qui voit des citoyens s'organiser spontanément en milices, parfois armées. Il est à peine besoin de préciser en quoi de tels scénarios sont inquiétants : parfaitement inexpérimentés, s'étant au surplus auto-conditionnés par la référence à une idéologie vindicative, ces groupuscules apparaissent à nos yeux

comme infinitiment plus dangereux que les cambrioleurs dont ils se sont promis d'obtenir la peau !

À mi-chemin entre ces deux extrêmes, un troisième sous-modèle renvoyant aux habitants repose enfin sur l'engagement de certains de ceux-ci par la collectivité (généralement une commune) pour patrouiller la nuit. Il s'agit là de la version non-professionnelle de la stratégie consistant à recourir à des agences de surveillance. Une des grandes différences avec les milices privées tient au fait que ces habitants ont, eux, reçu une formation, même si souvent sommaire. Ils disposent parfois d'un uniforme. Nous avons recensé des exemples de ce sous-modèle dans différentes communes riches des bords du Lac de Zurich. L'objection qu'il soulève tient au fait qu'il n'est jamais vraiment à l'abri des dérapages de type «milice». C'est pourquoi des voix se font entendre pour inciter les communes qui ont besoin de telles rondes nocturnes à associer leurs forces de police plutôt qu'à recourir ainsi à leurs habitants.

(14) Vos (A.), 1999, «La police argovienne apprend aux citoyens à se protéger à double tour», *Le Temps*, Genève, 22 juin.

(15) Un projet dans ce sens nous a à vrai dire été signalé au moment de la mise sous presse.

(16) Cette augmentation des procès-verbaux semble d'ailleurs être, pour certains corps, un véritable indicateur du succès de leur politique de proximité ! À ce propos, voir notamment MAIRY (F.), 1999, «Police. Des agents toujours plus proches des citoyens», *L'Express*, Neuchâtel, 12 mai, p. 5.

(17) NEYROUD, 1999, p. 5.

LES POLICES DE PROXIMITÉ NÉES DE PROCESSUS DE RÉORGANISATION DU PERSONNEL

Dans un cinquième groupe, représenté notamment par le Canton et la Ville de Genève (Projet « Pégase »), le Canton du Tessin, ou encore, les Villes de Lausanne et de Zurich (Concept « Phoenix Q »), la proximité de l'action policière est essentiellement recherchée dans des réformes, souvent vastes, portant sur un réaménagement des organigrammes et sur une redéfinition des cahiers des charges des agents (gestion du personnel).

Ces mesures ont impliqué de sortir les policiers de leur bureau, de créer des fonctions d'ilotier et/ou d'améliorer l'accès aux locaux (bureaux, commissariats), notamment par l'extension de leurs heures d'ouverture. Parfois, elles ont généré des démarches d'« outsourcing », dont l'effet a été la délégation de certaines tâches à des sociétés privées de surveillance.

115

L'étude attentive des systèmes mis en place dans une telle perspective révèle que la composante économique de la police de proximité y a souvent joué un rôle décisif. Parfois, ce souci d'éviter des surcoûts peut s'avérer de bon conseil pour une action policière effectivement plus rationnelle et plus efficace.

Dans d'autres cas, cependant, on peut se demander si l'argument tiré de la proximité ne s'est pas révélé de pure façade, et n'a pas été brandi comme une sorte d'écran destiné à masquer ce qui, en réalité, n'était autre qu'une réduction des prestations sécuritaires au niveau de la criminalité du quotidien. L'exemple de la réforme vaudoise « Police 2000 », qui a vu dans les premiers mois de 2000 l'exécutif cantonal imposer son modèle de police harmonisée sans tenir compte des pourtant longues consultations antérieures, nous paraît ici particulièrement illustratif.

À lire la presse à tout le moins, l'on se dit en effet que le discours fondé sur la proximité a été en grande partie utilisé pour tenter de modérer le courroux des communes, largement dépossédées de leurs tâches de police au profit du Canton. C'est en tout cas à un tel constat que nous incite ce propos du Commandant de la police cantonale, pour lequel le fait d'accomplir des tâches de police de proximité « n'est pas une voie de garage (sic !), mais (...) suppose un changement de mentalité » !¹⁸

....

(18) ROULET (Y.), BUSSLINGER (L.), « Pour rendre sa police plus efficace, l'Etat de Vaud choisit la centralisation », *Le Temps*, Genève, 13 janvier 2000, p. 17

LES POLICES DE PROXIMITÉ AXÉES SUR LE PARTENARIAT ESSENTIELLEMENT

Dans un dernier chapitre, il nous a paru justifié de mettre en évidence un cinquième modèle, regroupant les expériences axées autour de ce que - faute de mieux - nous pourrions appeler *l'esprit de proximité*. Nous pensons ici aux projets n'ayant pas tant recherché une proximité géographique dans la démultiplication des forces (policières, professionnelles spécialisées ou citoyennes) présentes sur le terrain, mais bien plutôt, dans une proximité humaine, méthodologique, dont l'accent tout particulier mis sur le partenariat sera le plus souvent l'expression.¹⁹ Bien des collectivités ont évidemment intégré des pans de cet esprit dans leurs réalisations. Deux d'entre elles doivent cependant être citées spécialement, du fait qu'elles ont consacré une partie importante de leurs efforts à cette dimension méthodologique.

116

La première est le canton de Vaud, au travers de ses « gérants de la sécurité ». Par leur nombre très réduit, ces cinq policiers (pour l'ensemble du canton) révèlent d'emblée leur différence d'avec le modèle des îlotiers : comme l'écrit Neyroud (p. 17), leur rôle est avant tout de « mettre du liant dans le réseau ». Cette tâche s'exerce pour une part en appui et en supervision du système de surveillance mutuelle (voir *supra*), mais pour une autre, elle est autonome ; elle exige alors d'assurer le contact avec les municipalités et de signaler à la police cantonale les problèmes détectés.

L'autre exemple de ce cinquième modèle est, lui, encore plus extrême : toutes les mesures parvenues à notre connaissance s'y analysent en effet sous cet angle de « l'esprit de proximité », et - serions-nous tentés d'ajouter - sous lui seul. Dans le concept de la police cantonale bernoise - car c'est d'elle qu'il s'agit, nous avons pu constater que l'essence du « Sicherheitsmarketing » n'était rien d'autre qu'un processus permettant d'assurer l'ordre en collaboration avec des partenaires, soit, pour proposer une expression de notre crû, une « méthodologie de la sécurité concertée ». C'est toute la force de ce modèle bernois que de se résumer à peu de chose près à une procédure en quelques phases simples, à charge pour les différents acteurs policiers d'adapter cette procédure aux différentes situations à affronter. La question peut éventuellement se poser de savoir si la police de proximité peut se ramener à une « recette de cuisine », dénuée de mesures d'accompagnement concrètes (nouveaux postes, décentralisation, etc...). Ce n'est cependant pas à nous d'en juger ici.²⁰

....

(19) Habitués à voir se succéder depuis de nombreuses années différents « dispositifs prévention-sécurité » tels que les conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD), les plans locaux de sécurité (PLS) ou, avec la circulaire de 1997, les contrats locaux de sécurité (CLS), nos collègues français estimeront probablement un peu dérisoires ces efforts helvétiques en matière de partenariat. De fait, l'on se trouve là dans un domaine où la promotion et l'expérimentation coordonnées d'un cadre de collaboration national ou intercantonal plutôt que cantonal seraient, en Suisse, bienvenues.

....

(20) À la décharge des collectivités ayant ainsi concentré l'essentiel de leurs efforts sur une méthode, aux dépens de mesures relevant de la gestion du personnel, par exemple, rappelons que l'époque se caractérise en bien des lieux par des contingences budgétaires strictes ainsi que par une politique du personnel rigoureuse (« Personal-Stop »). Dans ces circonstances, il n'est guère étonnant que la préférence soit donnée à toute espèce de mesure autre que le recrutement de nouveaux policiers.

EN REGARD DE LA DÉFINITION ADMISE, UNE VÉRITABLE POLICE DE PROXIMITÉ ?

Même après cet effort de catégorisation, la diversité des pratiques demeure telle qu'il est difficile d'affirmer si les corps de police suisses réalisent ou ne réalisent pas une authentique police de proximité. On pourrait éventuellement tenter d'apporter cinq réponses distinctes en regard des cinq modèles esquissés ci-dessus. Au risque de schématiser, nous nous contenterons d'analyser deux groupes seulement.

LES POLICES AYANT ENTREPRIS DES EFFORTS PARTICULIERS (MODÈLES 3 À 6)

Le premier est celui des polices qui ont intégré délibérément l'idée de proximité, par recours à l'un des quatre modèles décrits ci-dessus : la question qui se pose alors est celle de savoir si elles l'ont fait en accord avec l'esprit de cette notion. Pour y répondre, le réflexe le plus naturel sera évidemment de renvoyer aux sept composantes énumérées en début d'exposé.

117

Quelques-unes des sept composantes que nous avons attachées à la police de proximité correspondent directement à l'un ou l'autre des modèles relevés ci-dessus. Ainsi, les îlotiers genevois - de même que les postes décentralisés en ville de Zurich, par exemple - incarnent-ils de façon particulièrement claire la proximité dans sa dimension géographique ; les polices argovienne et fribourgeoise travaillent activement à la prévention des infractions (en l'occurrence, avec un accent donné aux cambriolages) ; de leur côté, les Bernois privilégient l'idée de partenariat ; enfin, les policiers vaudois, au travers de leur dispositif de surveillance mutuelle, sont informés de manière parfaitement efficace sur les besoins de la population.

Même au-delà de ces « spécialités » régionales, il est permis d'affirmer de manière toute générale que les réalisations suisses ne s'écartent guère de l'idéologie ou de la rhétorique majoritairement admises. Tout au plus les conceptualisations sont-elles moins fréquentes, en raison des fractionnements déjà présentés, ainsi que d'un pragmatisme que les Suisses ont érigé en trait de caractère national.

De manière un peu plus ouverte, on peut cependant aussi être tenté d'apprécier les interactions que suscitent les réalisations des cantons et villes suisses avec les trois para-phénomènes (justice de proximité, nouvelle gestion publique et sécurité privée) signalés plus haut.

Le même sentiment de conformité des polices suisses à la « norme » internationale est perceptible en regard des trois para-phénomènes rappelés ci-dessus. Cela vaut d'abord pour la justice de proximité. Sans avoir connu pour cette idée le même engouement que la France, la Suisse a indéniablement entrepris de réformer sa justice vers plus de proximité, spécialement « humaine »²¹ ; à ce titre, l'intérêt porté aux victimes par les tribunaux commence à trouver son pendant dans les exigences imposées à la police²². De son côté, la nouvelle gestion publique a désormais marqué les pratiques helvétiques. Par-delà la stricte recherche d'économies²³, qui n'est pas propre à cette seule approche, on remarque ainsi une nette « orientation-client », comme on aime à le dire dans ce contexte. Enfin, la sécurité privée, elle aussi, joue son rôle dans l'essor de la police de proximité. Il est peu probable que le recours, désormais fréquent, à des sociétés de surveillance en appui aux rondes de police soit perçu par le public comme une amélioration de la prestation sécuritaire de l'État ; en revanche, la vente de matériel de protection contre les vols par les agents de prévention est très bien ressentie. Nous avons constaté, enfin, le relativement bon accueil réservé aux expériences de surveillance mutuelle par les habitants, qui, elles aussi, peuvent être rattachées à une forme de sécurité privée.

Force est de le constater, tant l'une que l'autre de ces deux approches permettent, en définitive, de conclure à une harmonie entre les efforts consentis en Suisse et ceux qu'ont entrepris d'autres pays européens.

LES POLICES DE PROXIMITÉ DE FAIT (MODÈLE 2)

La question de l'adéquation à la police de proximité se pose en des termes assez différents en regard d'un deuxième type de situation. Nous pensons aux collectivités - assez nombreuses, nous l'avons vu - qui estiment pouvoir déduire de leurs spécificités propres (caractère rural, faible taux de criminalité), mais aussi, de l'image qu'elles se font de la Suisse en général, qu'elles n'ont d'autre besoin que leur police de proximité de fait, menée de façon pour ainsi dire naturelle. Cette économie de moyens et d'initiatives est-elle

....
(21) À ce propos (et sur les efforts suisses romands de promotion de la médiation pénale en particulier), voir BORNOZ (N.), KNOEPFLER (J.), « La justice de proximité en Suisse : une nécessaire redéfinition», in FAGET (J.), WYVEKENS (A.) (dir.), *La justice de proximité en Europe. Pratiques et enjeux*, Éditions Érès (à paraître).

....
(22) Ce n'est, à cet égard, pas un hasard si la Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), du 4 octobre 1991 (RS 312.5) consacre à son art. 6 al. 1 l'obligation pour la police d'*«(informer) la victime, lors de sa première audition, de l'existence de centres de consultation»*.

....
(23) Citons à cet égard le cas du village d'Ayer, en Valais qui a renoncé aux services de la police cantonale pour engager des privés ; ou celui de la cité-banlieue d'Emmen, qui a conclu un contrat original de location de policiers cantonaux avec le canton de Lucerne.

justifiée ? Trois arguments conduisent, à notre sens, à répondre par la négative.

....

(24) Cette information, la police pourrait la donner par des campagnes (affichage, médias, lieux publics), voire des entretiens personnels, plutôt que par des feuilles volantes et des brochures distribuées à tous les ménages. Préférence est, par ailleurs, donnée à une information interactive, sur des points précis et des mesures concrètes.

D'abord, il ne faut pas confondre insécurité objective et sentiment d'insécurité : si la Suisse bénéficie de conditions de sécurité relativement bonnes, sa population exige une action policière plus intense, même dans les régions réputées sûres, comme le montre un sondage d'opinion conduit dans tout le pays en 1993, dont il ressort que la majorité de la population désire être mieux informée en matière de prévention du crime²⁴. En deuxième lieu, les collectivités converties à la police de proximité connaissent des bilans encourageants, cumulant parfois baisse des coûts, efficacité accrue et amélioration du degré de satisfaction du public ; dès lors, on n'a rien à y perdre, et si l'on y gagne, le profit peut être considérable. Reste enfin que le mythe d'une Suisse « terre de proximité » n'est pas appelé à durer ; sa dévaluation est fatale, comme celle d'autres mythes (la neutralité helvétique, par exemple). Même s'il ne s'agira pas d'une disparition pure et simple, le mythe sera profondément adapté, reconstruit depuis la base, pour faire face à de nouvelles données. Bref, la réactualisation de la notion de proximité semble aujourd'hui nécessaire, jusque dans les régions les plus conservatrices. Cette redéfinition se fera au prix d'un réel effort, impliquant une étude approfondie et dépourvue de préjugés, une réflexion de niveau national, menant à une adaptation au niveau local. Il faudra penser globalement, mais agir localement.

CONCLUSION

Qu'elle soit campagnarde ou urbaine, globale ou partielle, intellectuellement conceptualisée ou pragmatiquement réalisée, la police de proximité est bel et bien, en définitive, une donnée suisse. Le sens qui est attribué à ce concept semble par ailleurs être le même que dans d'autres États : les tendances à l'œuvre coïncident avec les expériences vécues à l'étranger, aussi bien en ce qui concerne le noyau dur de la notion que ses phénomènes périphériques.

S'il est ainsi possible de se montrer raisonnablement optimiste, *a priori*, quant à un large développement de cette stratégie de « policing » dans le pays à l'avenir, l'analyse des réalisations suisses confirme aussi, cependant, l'importance d'un obstacle souvent sous-estimé, qui est l'inertie des corps de police eux-mêmes. Cette idée a déjà été évoquée par plus d'un auteur. Selon Droux, par exemple, « *la police de proximité exige à tous les échelons, autorités, hiérarchies, policiers, partenaires, une prise de conscience, une*

volonté totale d'engagement, un changement dans ses habitudes et ses méthodes de travail. La réussite est à ce prix. (...). D'une police traditionnelle, où le seul résultat quantitatif et qualitatif de la répression est encore retenu, où la psychose de la statistique criminelle est omniprésente, où les bases fondamentales sont ancrées, nous passons à une police de proximité qui allie prévention, communication, partenariat, ouverture, clairvoyance ». Dès lors, ajoute-t-il, « une réelle volonté jointe à une véritable politique du personnel pour pallier aux freins engendrés par la culture professionnelle policière sont indispensables afin d'ancrer la police de proximité dans les pratiques professionnelles et dans les missions de police ».²⁵

Cette réforme de l'intérieur est soumise à toute une série d'impératifs, dont trois émergent avec force, en Suisse comme ailleurs. D'abord, il importe d'opérer un changement dans la mentalité des policiers, qui y seraient incités par des arguments tels que l'autonomie des policiers de proximité, l'allégement de leurs charges administratives, l'offre d'horaires moins astreignants, et leur démilitarisation. Ensuite, il faudra offrir une formation initiale aux nouveaux policiers à la police de proximité, et continue pour tous, nécessaire à leur mise en confiance dans leurs nouvelles fonctions. Enfin, s'impose un équipement ad hoc des policiers de proximité : infrastructures, moyens de transmissions efficaces permettant le contact constant avec la centrale, remplacement des armes et moyens de contrainte par des supports promotionnels, didactiques, informationnels, etc.²⁶

Ce n'est qu'une fois ces changements d'attitude opérés dans ses propres rangs que la police pourra - et devra - s'atteler à convaincre autrui. Le premier interlocuteur à mériter cet effort devra naturellement être la population, tant il est évident qu'une police de proximité ne saurait fonctionner dans un milieu hostile, méfiant ou tout simplement indifférent. Cela implique qu'au préalable, la population en général - ou tout au moins, celle dont la police de proximité est chargée de s'occuper en priorité - doit avoir exprimé des besoins, seraient-ils plus ou moins conscients. Quelle que soit sa forme, la police de proximité implique un partenariat

....

(25) DROUX, 1994, p. 35. La même idée est notamment reprise - en des termes trop durs, à nos yeux - par CHALOM, 1994, p. 341, pour qui « L'organisation policière est exemplaire de (la) contradiction (entre accélération des changements et lenteur d'évolution des institutions). Organisation pyramidale, elle est incapable de vivre en réseaux ; administration passive, elle est incapable de transformer ses agents en acteurs ; homogène et amorphe, elle consomme son énergie à gérer la docilité et le conformisme. Au fil des années, l'organisation policière est devenue une machine improductive qui multiplie les dysfonctionnements. Ce que nous soutenons (...), c'est l'idée que l'organisation policière n'a d'autre choix que d'élaborer un nouveau paradigme du contrôle social ; que ce nouveau paradigme ne peut faire l'économie d'une transformation des structures d'organisation et du mode de fonctionnement de l'institution policière ; que l'implantation et la prégnance de la police de proximité nécessitent que l'activité policière ne se conçoive plus uniquement en termes de représentants de l'ordre faisant échec au crime ».

....

(26) L'ordre dans lequel ces impératifs sont satisfait n'est pas indifférent. Une formation continue à la police de proximité est vainque si les mentalités n'y sont pas acquises au préalable et la dotation en équipement de police de proximité, sans formation préalable des bénéficiaires, et surtout sans qu'ils soient animés de la mentalité adéquate, est non seulement inutile, mais dangereuse.

population-police et un accord de principe entre ces partenaires doit précéder toute réalisation. Toute réponse faite à cette attente requiert, à cet égard, de soigneuses explications pour éviter malentendus et frustrations : à la formation des policiers à la police de proximité doit en définitive correspondre l'information du public à cette manière nouvelle d'assurer sa sécurité.

Enfin - l'expérience helvétique nous l'enseigne de façon particulièrement explicite, un contrôle social moderne exige le partenariat de toutes les institutions, publiques et privées. L'on pense évidemment d'abord à la justice, aux services sociaux, aux autorités scolaires et sanitaires, qui doivent partager avec la police une certaine philosophie commune, des responsables aux hommes du front. Dans cette énumération, il serait faux, cependant, de négliger les autorités de tutelle de la police, exécutives et parlementaires. Toutes ne savent pas d'emblée ce qu'est la police de proximité et ce qu'elle implique en termes fonctionnels, budgétaires et surtout politiques. Or, il est essentiel que toutes y croient, la prônent et agissent en sa faveur, en toute objectivité et sincérité. À leurs yeux, la police de proximité ne doit pas être un simple faire-valoir, une échappatoire, ou pire, un alibi. L'enjeu en est trop grand.

■ **Pierre-Henri BOLLE**

Professeur de législations pénales à l'Université de Neuchâtel

Julien KNOEPLER

Avocat, assistant de droit pénal à l'Université de Neuchâtel

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Cette bibliographie est limitée aux publications suisses les plus typiques. Pour de plus amples données, notamment cantonales (y compris articles de presse), se référer à notre *bilan de connaissances* à l'INHESJ.

AEPLI (P.), 1998, *La police au seuil du XXI^e siècle*, Neuchâtel, Institut Suisse de Police, 22 p.

BOLLE (P.-H.), 1998, «La police de proximité : notion, institution, action», *Eguzkiloare* (San Sebastian), n°12, p. 171-185.

DROUX (G.), 1994, *Face à l'insécurité publique, une mesure de proximité efficace*, Neuchâtel, Institut Suisse de Police, travail de diplôme, 40 p.

EMERY (Y.), 1998, *Vers une police qui satisfait ses clients ? Enjeux et pièges d'une démarche de qualité dans un corps de police*, Neuchâtel, Institut Suisse de Police, 7 p.

HAGENLOCHER (G.), 1996, *Police de proximité, l'approche lausannoise*, ronéo, Lausanne, 39 p.

KILLIAS (M.), 1989, *Les Suisses face au crime : leurs expériences et attitudes à la lumière des enquêtes suisses de victimisation*, Grüschi, Rüegger, Collection de criminologie, vol. 5, 253 p.

KÜNZI (D.), 1995, «Changements organisationnels, formation et culture d'entreprise : une réflexion à partir du plan Pégase de la Police genevoise », *Revue internationale de criminologie et de police technique* (Genève), n°4, p. 453-468.

LOERTSCHER (W.), 1991, *Les polices cantonales en Suisse - Die Kantonspolizeien der Schweiz*, Lausanne, Imprimeries réunies, 217 p.

NEYROUD (S.), 1999, *La surveillance mutuelle des habitants. Analyse et évolution d'un concept de la police cantonale vaudoise*, travail de mémoire, Lausanne, Institut des hautes études en administration publique (IDEAHAP), 69 p.

NIEDERHAUSER (K.), 1999, «Sicherheitsmarketing - Sicherheit bedürfnisgerecht erbringen : ein erfolgreiches partnerschaftliches Konzept im Kanton Bern», *Kriminalistik* (Heidelberg), 53/5, p. 341-344.

PRESTEL (B.), 1997, «Police et management moderne», *Revue internationale de criminologie et de police technique* (Genève), n°2, p. 139-144.

RAEMY (P.-A.), 1991, *La police de Lausanne en l'an 2000 : perspectives d'évolution de son rôle social, de ses tâches et de son organisation*, travail de mémoire, Lausanne, Institut des hautes études en administration publique (IDEAHAP).

SCHMOLL (G.-A.) (éd.), 1991, *Geschichte der Schweizer Polizei - Histoire de la police en Suisse*, Verlag Bürger und Polizei, Muttenz, vol. I, II et III.

SOCIÉTÉ DES CHEFS DE POLICE DES VILLES DE SUISSE, 1991, *La police municipale - compétente et proche du citoyen*, ronéo, Morges, 19 p.

LA POLICE DE PROXIMITÉ EN ANGLETERRE : UN BILAN MITIGÉ

par François DIEU

À partir d'un état bibliographique portant sur les travaux publiés en Angleterre, cet article aborde de manière synthétique les expériences de police de proximité conduites ces vingt dernières années. Après avoir analysé les conditions de l'émergence ou de la renaissance du *community policing*, il montre un bilan mitigé, compte tenu de l'efficacité limitée des dispositifs mis en œuvre et de leur caractère sélectif, tout en dégageant de ces expériences certains enseignements en matière d'évaluation et de management des organisations policières.

....

(1) REINER, 1993, p. 25-59.

....

(2) TOBIAS, 1975, p. 95-113.

L'image d'une police consensuelle qui se dégage du modèle policier britannique¹ contraste avec les réquisitoires dressés, au début du siècle, par diverses commissions d'enquête. Absence de discipline et corruption semblent alors être les deux maux endémiques d'une police davantage perçue comme étant à la solde des décideurs locaux plutôt qu'au service de la population. Le mouvement de professionnalisation de la police devait poursuivre cette remise en cause que les chercheurs commencent à mettre en évidence au milieu des années soixante-dix². Dans la seconde moitié du vingtième siècle, différents facteurs vont conditionner une transformation en profondeur de la police anglaise, qu'il s'agisse de facteurs externes, comme la progression constante de la délinquance (de 5 à 7% par an à la fin des années soixante-dix), la diminution du taux d'élucidation et le développement de la violence (conflits sociaux, terrorisme irlandais, hooliganisme et émeutes raciales), ou de facteurs internes, comme la

croissance des effectifs (de 66 000 policiers en 1939 à 126 000 en 1989), la complexification des tâches de police, la consolidation de l'organisation hiérarchique et la motorisation du service. Au début des années quatre-vingt, une recherche conduite pour le *Home Office* indiquait ainsi que seulement la moitié du temps de travail des policiers se déroulait à l'extérieur des commissariats, la patrouille ne représentant qu'environ le tiers de cette activité totale³. Pour ce qui est de ce dernier point, encore convient-il d'indiquer que la patrouille en voiture devait également en grande partie se substituer à la ronde à pied du *bobby*, limitant, de fait, les contacts avec la population et conditionnant la mise en place d'une surveillance purement mécanique et opérationnelle, qui privilégie la réaction face à l'événement⁴. Aussi la priorité va-t-elle désormais se situer dans la réduction des délais d'intervention et l'augmentation du nombre d'arrestations, au détriment d'une approche plus préventive destinée à juguler la croissance inexorable des incivilités et du sentiment d'insécurité. Dans ce système, qui privilégie la relation entre l'opérateur radio et la patrouille motorisée, c'est-à-dire, en somme, l'intervention toutes sirènes hurlantes d'une voiture de police uniquement guidée par les consignes données par le poste de commandement central, le policier se trouve inévitablement coupé de la population. Entre lui et le citoyen, il y a désormais un intermédiaire obligé : la voiture de service (*panda car*) qui, parce qu'elle permet de se déplacer en tous lieux de la circonscription avec rapidité, introduit, de manière plus ou moins latente, une obligation si ce n'est de résultat, au moins de justification expresse et matérielle dans l'activité policière. Le contact informel avec l'habitant du quartier s'estompe au profit d'une surveillance mécanique effectuée entre deux interventions par des *bobby's* souvent armés⁵. La prolifération des unités spécialisées et le retour en force de la police criminelle, comme priorité opérationnelle et activité valorisée en termes de culture professionnelle, devaient contribuer à forger cette image, popularisée par les médias et les séries télévisées («*Starsky and Hutch syndrome*»)⁶, de « combattants du crime » (*crime fighters*) désormais accolée aux policiers⁷, la lutte

....
(3) MORRIS, HEAL, 1981.

....
(4) MANWARING-WHITE,
1983.

....
(5) WADDINGTON, 1991.

....
(6) BENYON, 1986, p. 46.

....
(7) SPARKS, 1992.

....

(8) BALDWIN, KINSEY, 1982, p. 26-58.

....

(9) REINER, 1992, p. 100.

....

(10) KINSEY, LEA, YOUNG, 1986, p. 42.

....

(11) LEA, YOUNG, 1990.

....

(12) LORD SCARMAN, 1982.

....

(13) BALDWIN, KINSEY, *op. cit.*, p. 217-258.

....

(14) BROGDEN, 1982, p. 214-219.

contre l'insécurité étant comparée au travail des pompiers n'intervenant dans l'urgence que pour éteindre les incendies (*fire-brigade policing*)⁸.

ÉMERGENCE OU RENAISSANCE ?

Cette police professionnelle et réactive, dont la rupture avec le modèle de Peel semble consommée⁹, si bien que certains observateurs ont pu dénoncer la fin de l'idée de « police consensuelle » (*collapse of consensus policing*)¹⁰, voire le spectre d'une militarisation (*paramilitary policing*)¹¹, devait faire l'objet de sérieuses critiques à la faveur du « Rapport Scarman »¹². Résultant du travail d'une commission constituée dans le prolongement des émeutes de Brixton (avril 1981)¹³, ce rapport insistait, au plan de ses recommandations, sur la nécessité d'une réforme d'ensemble de la police, de manière à restaurer la confiance du public. À cet égard, il convient de souligner, avec Michael Brogden¹⁴, l'importance de la question des tensions interethniques, en relation avec la crise économique, dans l'émergence ou la renaissance du *community policing*. Ainsi, au cours des années soixante-dix, la spécialisation d'officiers de police dans les contacts avec les communautés noires et indiennes (*community relations officers*), encouragée par une circulaire du Home Office du 7 juillet 1967, constitue le préalable, le catalyseur de ce mouvement. En 1978, le tiers des forces de police s'était déjà doté de dispositifs tendant à améliorer les relations avec la population (*community involvement schemes*), même si ces derniers semblaient procéder plutôt d'un engagement quelque peu artificiel des autorités policières, soucieuses de légitimer leur action et de satisfaire les représentants des classes sociales et les *lobbies* politiques.

POUR UNE POLICE PROACTIVE

Le constat effectué par le « Rapport Scarman » est confirmé par différentes enquêtes réalisées au cours des années quatre-vingt (*British Crime Survey*), qui ont mis en évidence une diminution progressive de la confiance dans les

forces de police¹⁵. Depuis lors, la nécessité de renforcer le lien entre la police et la communauté a fait l'objet d'un consensus global, ce que révèlent les déclarations des responsables policiers et des principaux syndicats. Appréhendé comme le souverain moyen d'empêcher le développement d'une police uniquement réactive, voire agressive (*aggressive policing*), pratiquant à tour de bras les contrôles d'identité discriminatoires (*stops and searches*) et les méthodes musclées d'intervention, notamment à l'encontre des minorités ethniques, ce souci est devenu le cheval de bataille des tenants d'une extension de la responsabilité et de la capacité responsive de la police au niveau local (*Left Realistic Criminologists*), propageant l'idée selon laquelle la police ne peut être pleinement efficace sans une bonne collaboration du public¹⁶. Dans ce mouvement en faveur d'une police proactive, conçue à la fois comme un instrument de contrôle de la police et comme la condition de son efficacité et de sa légitimité¹⁷, et qui s'inscrit dans le prolongement de diverses initiatives engagées depuis le début des années soixante¹⁸, il convient de mentionner l'influence de John Alderson, Chief Constable du Devon et des Cornouailles¹⁹. Selon ce dernier, le développement de la police, en effectifs et en structures, en taille et en complexité, s'accompagne d'une tendance à la distanciation vis-à-vis de la population, de sorte que la propension au consentement de l'action policière est portée à se réduire comme une peau de chaîne. Afin de susciter le concours de la communauté, dans le contexte de la progression de la délinquance et des tensions interethniques, Alderson mit en place différentes expériences (*Crime Prevention Support Group, Community Policing Consultative Group*), impliquant les médias, les syndicats, les magistrats, les services publics locaux, les entreprises de sécurité privée, etc.

Cette approche généreuse et idéaliste (*quality of service*), qui devait influencer la littérature et le vocabulaire de la police communautaire²⁰, a donné lieu à des réalisations concrètes en termes de politiques de sécurité. Ainsi, la section 106 du *Police and Criminal Evidence Act* de 1984 fait de la coopération entre la police et le public un devoir pour

....

(15) SKOGAN, 1990.

....

(16) KINSEY, LEA, YOUNG,
op. cit.

....

(17) CRAWFORD, 1997, p. 47.

....

(18) SCHAFFER, 1980.

....

(19) ALDERSON, 1979.

....

(20) FRIEDMANN, 1992,
p. 115.

....

(21) GORDON, 1987, p. 136.

....

(22) ACPO Strategic Policy Document, 1990.

....

(23) WEATHERITT, 1983, p. 126.

....

(24) OSBORNE, GAEBLER, 1992.

....

(25) STEWART, WALSH, 1992, p. 323-393 ; JONES, 1993, p. 187-202.

....

(26) *The Citizen's Charter : Raising the Standard*, 1991.

les autorités de police²¹, en particulier au moyen de la mise en place de mécanismes de consultation. L'autre pilier de ce dispositif réside dans le développement, sur le modèle américain, des dispositifs de prévention situationnelle. Cette préoccupation sera prise en compte, au début des années quatre-vingt-dix, par l'association des chefs de police (*Association of Chief Police Officers*), avec l'engagement de ces derniers d'intégrer cette logique du service à la communauté dans la culture et la pratique policières²². Pour qu'il n'y ait pas d'ambiguité, il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de mettre en place des milices citoyennes se substituant à la police pour la définition des actions, voire pour leur mise en œuvre sur le terrain. Pour reprendre l'analyse d'un de ses principaux théoriciens, le *community policing* repose sur trois principaux piliers : l'usage étendu de la patrouille à pied (*beat patrols*) et l'affection d'agents dans un secteur déterminé (*community constables*) ; le développement d'un partenariat en matière de prévention de la délinquance (*partnerships in crime prevention*) ; la mise en place à un niveau local de structures et de procédures permettant la consultation des populations (*community consultation arrangements*)²³.

En relation avec la critique du modèle traditionnel de la police professionnelle, ce retour en force de la police de proximité en Angleterre à partir du milieu des années quatre-vingt s'effectue, il est vrai, dans le contexte de la diffusion dans le secteur des politiques publiques du NMP : nouveau management public, en relation avec la redéfinition néo-libérale du rôle de l'État et de la place des services publics²⁴. Cette culture managériale, qui stigmatise la croissance des dépenses publiques et l'inefficacité de l'État Providence, se manifeste dans le domaine de la justice et de la police, notamment sous l'impulsion de l'Initiative sur le *management financier*, avec les circulaires 114/1983 et 106/1988 du *Home Office* et l'action de la Commission d'audit, du Bureau national de l'audit et du Bureau des comptes publics²⁵. En 1991, le gouvernement publie un livre blanc²⁶, qui plaide pour une amélioration de la qualité des services rendus aux usagers, notamment dans le domaine de la sécurité. Tout en apportant son soutien aux

nouvelles orientations en matière de management, il exprime sans ambages un engagement en faveur de la police de proximité, de manière à mieux répondre aux attentes du public. Par la suite, en juin 1993, deux principales initiatives renforcent ce virage managérialiste²⁷ : les travaux de la commission d'enquête dirigée par Sir Patrick Sheehy sur les responsabilités et les rémunérations dans la police (*Police Responsibilities and Rewards*²⁸) et le livre blanc du ministre de l'Intérieur Michael Howard (*Police Reform*²⁹), qui recommandent la mise en place d'un contrôle managérial effectif, l'allégement des structures d'organisation interne et l'introduction d'une flexibilité plus grande en matière de modes de travail. Ce renforcement du contrôle et de l'audit, qui est destiné à améliorer l'efficacité de la police, doit être aussi appréhendé dans le contexte d'une plus grande implication des autorités locales en matière de prévention de la délinquance. Les travaux d'Adam Crawford ont mis en évidence les raisons objectives et les modalités de ce développement de la «sécurité locale»³⁰. Le constat de distance entre la police et la communauté, la diffusion de la culture managériale et la localisation accrue de la sécurité constituent les principaux facteurs de ce qui, par référence aux principes définis par Robert Peel, peut s'analyser comme un retour en force de la police de proximité dans l'Angleterre contemporaine.

POLICE CONSULTATIVE COMMITTEES, NEIGHBOURHOOD WATCH ET COMMUNITY CONSTABLES

Par une circulaire de 1985, le Home Office allait préciser la forme que devait prendre la consultation du public prévue par la section 106 du *Police and Criminal Evidence Act*, en recommandant la création de *Police Consultative Committees* (PCCs)³¹. Ce dispositif répondait à quatre objectifs : améliorer l'articulation entre la police et la communauté ; favoriser une meilleure connaissance des «consommateurs» par la police ; améliorer la gestion des conflits entre cette dernière et les groupes constitutifs de la communauté ; encourager la prévention de la criminalité par des initiatives relevant de la communauté³². Implantés

....
(27) CRAWFORD, 1998,
p. 56.

....
(28) *Inquiry into Police
Responsibilities and
Rewards*, 1993.

....
(29) *Police Reform. A Police
Service for the Twenty-First
Century*, 1993.

....
(30) CRAWFORD, *op. cit.*

....
(31) Home Office, 1985 ;
MORGAN, MAGGS, 1985.

....
(32) MORGAN, 1989, p. 221.

....

(33) WEATHERITT, *op. cit.*,
p. 134.

....

(34) PHILIPS, COCHRANE,
1988.

....

(35) CLARKE, 1995, p. 43-157.

à l'échelon des subdivisions, ces comités rassemblent des policiers, mais aussi des membres des conseils locaux, des associations de résidents et des représentants des minorités ethniques. La recommandation du *Home Office* fut suivie d'effets, puisque, à la fin de l'année 1991, pas moins d'un demi-millier de PCCS avaient été constitués³³. Dans le même temps, les polices ont développé le système des agents de liaison, policiers spécialisés dans les relations avec la population, notamment avec les minorités ethniques³⁴.

Sous l'impulsion de Ronald Clarke, alors chef de l'Unité de recherche et de planification du *Home Office*, la prévention situationnelle a été systématisée en tant que discipline et érigée en politique publique³⁵. Privilégiant l'analyse et l'action au niveau de la victime (potentielle), ce modèle de prévention, que l'on oppose à la prévention sociale (qui consiste à intervenir sur l'environnement socio-économique des populations sensibles en matière de délinquance), suppose le développement de relations privilégiées entre la police et la communauté. Le *Neighbourhood Watch*, dont le premier est créé en 1982 à Hollington (Cheshire), concrétise ce rôle central reconnu à la communauté dans la prévention de la délinquance. Il s'agit, en effet, de sensibiliser les habitants aux questions de sécurité, en faisant en sorte qu'ils intègrent des règles de comportement propices à la prévention de la délinquance, tout en favorisant un système de contrôle sociétal informel fondé sur la solidarité et la surveillance de proximité. S'inspirant de diverses expériences menées depuis le début des années soixante aux États-Unis, ce dispositif a pour objet de faire régresser l'opportunité de commettre des crimes par une surveillance accrue des habitations (des plans similaires ayant aussi été développés s'agissant de la surveillance des véhicules, des bateaux, des caravanes, des pubs, des magasins ou encore du bétail). En matière de prévention, deux principaux arguments ont pu justifier ce type de dispositifs : en premier lieu, faire d'un nombre important de citoyens «les yeux et les oreilles de la police» dans les quartiers et les rues, de manière à permettre à cette dernière d'être informée rapidement des désordres et

des agissements suspects ; en second lieu, contribuer à réduire les incivilités et autres troubles mineurs pour renforcer la cohésion sociale et lutter contre l'insécurité objective et ressentie. Il s'agit de diminuer les opportunités d'infraction, en augmentant le risque pour les voleurs ou les cambrioleurs potentiels de se faire déetecter par les habitants et arrêter par les policiers. De manière plus critique ou pragmatique, il a pu être observé que ces contrôles informels étaient orientés dans le sens d'une défense des communautés locales contre une menace prédatrice perçue comme provenant de l'extérieur³⁶. Dans la pratique, ces dispositifs recouvrent quatre principales actions : la constitution de réseaux de résidents surveillant le voisinage et signalant les incidents à la police ; l'identification des propriétaires ; la conduite d'enquêtes relatives à la sécurité des habitants ; le développement de campagnes de prévention sur les problèmes locaux³⁷. Le système des *Neighbourhood Watch* a connu un succès considérable, au moins sur un plan quantitatif : en 1994, 115 000 expériences étaient engagées, impliquant plus de cinq millions de ménages, sans qu'aucune structure de direction ou de coordination n'ait pour autant été mise en place au niveau national³⁸.

Pour ce qui est des pratiques policières, la police de proximité suppose une présence plus importante des policiers sur le terrain, ce qui se traduit notamment par l'ouverture dans certains quartiers de petits postes de police (provisoires ou mobiles) toute la journée (*Police Shops*) ou quelques heures par jour (*Police Surgeries*), le développement des patrouilles à pied et l'affectation permanente d'agents sur une même zone géographique. Ces *community constables* (également appelés, selon les forces de police, *home beat officers*, *area beat officers*, *permanent beat officers* ou encore *community officers*) ont pour mission de maintenir de bonnes relations avec les habitants de la zone placée sous leur responsabilité, en se voyant déchargés des interventions sur la voie publique assurées par les autres policiers (*general duty officers*) ou par des unités spécialisées. La question qui se trouve alors posée est de savoir si des différences peuvent être observées à ce niveau entre la *community policing* et le modèle traditionnel de

....
(36) HOPE, SHAW, 1988,
p. 12.

....
(37) BENNETT, *op. cit.*, p. 138-152.

....
(38) «Scorned patrol», The
Guardian, 6 avril 1994,
p. 12.

....

(39) FIELDING, KEMP, NORRIS,
op. cit., p. 49-63.

....

(40) WILMOTT, 1987.

....

(41) WEATHERITT, 1993,
p. 127.

....

(42) MCKENZIE,
WHITEHOUSE, 1995, p. 339-
347.

relief policing. Pour apporter des éléments de réponse à cette question, des chercheurs ont réalisé, dans les années 1986-1987, diverses observations de terrain dans trois unités de la *Metropolitan Police* et dans une circonscription périurbaine (*Surrey Constabulary*)³⁹. Selon cette recherche, les policiers en charge de missions de police de proximité s'investissent davantage dans le règlement des petits incidents de la vie quotidienne, libérés qu'ils sont de la pression continue des appels téléphoniques et des interventions. Ainsi consacrent-ils davantage de temps au traitement des cambriolages que leurs collègues. Plus généralement, les policiers de proximité tendent à s'identifier avec la population locale, à intégrer ses besoins et ses attentes, de sorte qu'ils appréhendent directement les effets positifs de leur action, ce qui ne semble pas être le cas pour leurs collègues, pour qui la résolution d'un problème demeure plus organisationnelle (action collective et bureaucratique) et juridique (désignation d'une victime et d'un coupable) que situationnelle et sociale. C'est donc bien un rapport différent à la population, mais aussi au temps et à l'espace qui semble caractériser le *community policing*. Volet pour le moins traditionnel du travail policier, la patrouille à pied permet un haut niveau de visibilité pour la police, tout en favorisant les possibilités de relation non conflictuelle avec la population. Répondant aux attentes de la population qui souhaite généralement la présence de davantage de policiers dans les rues (*more bobbies on the beat*)⁴⁰, la redécouverte, à la fin des années soixante-dix, des vertus de la patrouille à pied a aussi répondu, sur un plan plus particulier, à des considérations d'ordre économique, l'augmentation du prix de l'essence ayant imposé une réduction des déplacements des véhicules de police⁴¹. Pour ce qui est de la question de l'«approchabilité» des policiers par la population, lorsque ces derniers effectuent une ronde à pied, une recherche de terrain a mis en évidence que le public est davantage porté à entrer en contact avec les policiers lorsque ces derniers patrouillent seuls, ce qui est interprété comme le signe d'une plus grande attention et disponibilité⁴².

RHÉTORIQUE OU RÉALITÉ ?

Bien que bénéficiant en Angleterre d'une image extrêmement consensuelle et positive, la police de proximité n'est pas à l'abri de remises en cause et de critiques. En effet, les chercheurs s'entendent généralement pour souligner un certain décalage, en ce domaine, entre la rhétorique et la réalité⁴³, les résultats concrets obtenus à la suite des diverses expériences conduites, ces dernières années, demeurant pour le moins inégaux et mitigés⁴⁴. Délicate à évaluer dans la mesure où elle repose, pour l'essentiel, sur des dispositifs difficilement matérialisables et quantifiables, et dont les objectifs ne sont pas toujours clairement établis⁴⁵, comme le développement de la confiance entre la police et la population, la police de proximité n'est guère parvenue jusqu'ici à faire la preuve de son efficacité au plan de la réduction de l'insécurité. Sans remettre en cause l'intérêt d'engager des initiatives tendant à rapprocher la police de la population, au moins en termes de cohésion sociale et de contrôle démocratique, ce mode de gestion de la sécurité publique s'avère toutefois problématique à raison de son efficacité limitée, mais aussi de son caractère sélectif, les programmes mis en œuvre n'ayant concerné, dans les faits, qu'une fraction de la population, ce qui, au regard de ses fondements idéologiques, semble être le principal argument pour qui entend en dresser le réquisitoire.

UNE EFFICACITÉ LIMITÉE

Parmi les différents travaux d'évaluation réalisés en Angleterre, l'enquête de Nigel Fielding mérite une attention toute particulière, dans la mesure où, sur la base d'une enquête de terrain (avec l'observation directe de plus de mille deux cents incidents mettant en relation des policiers et le public), elle se propose d'analyser les effets de l'affection sur une longue période d'agents de police sur une même zone géographique⁴⁶. Si le *community constable* apparaît manifestement mieux à même de faire face à certains problèmes (délinquance juvénile, trafics de drogue, bandes), la particularité de sa mission (perspective à long

....
(43) GREENE, MASTROFSKI, 1988.

....
(44) BENNETT, 1995, p. 316-347.

....
(45) SEAGRAVE, 1996, p. 37.

....
(46) FIELDING, 1995.

....

(47) BENNETT, LUPTON,
1992, p. 167-182.

....

(48) CLARKE, HOUGH, 1984,
p. 7.

....

(49) SOUTHGATE, EKBLOM,
1986.

....

(50) BENNETT, 1991, p. 1-14.

terme, vision élargie des problèmes, recherche d'informations, résolution informelle des conflits) fait que ses résultats sont peu spectaculaires, impalpables, voire décevants pour le responsable hiérarchique, l'observateur et l'homme de la rue. Encore convient-il d'indiquer que leur activité quotidienne est largement entravée par leur utilisation pour d'autres services ponctuels, notamment à l'intérieur des postes de police, une étude ayant montré que seul le tiers de leur temps de travail était effectivement consacré à l'action préventive de terrain⁴⁷. Sur un plan plus particulier, Fielding observe que ces *community constables* peuvent être répartis en trois catégories : «l'agent de relations publiques», préoccupé par la diffusion d'une image positive de la police en multipliant les contacts avec les habitants ; «l'éducateur de rue», engagé dans la prévention de la délinquance par une action principalement orientée en direction des populations à risques, notamment des jeunes ; «l'espion», qui utilise sa présence sur le terrain pour recueillir des informations pour ses collègues des services d'investigation criminelle. Aussi, la difficulté de combiner ces trois styles de comportement pose la question, au moins sur un plan individuel, de l'intégration, dans leur globalité, des objectifs et principes d'action de la police de proximité par les acteurs de terrain. Cette quasi-impossibilité d'en apprécier les effets est manifeste s'agissant de la patrouille. Ainsi, des chercheurs du *Home Office* ont-ils pu montrer que, en moyenne, un policier effectuant une ronde à Londres ne passe que tous les huit ans à moins de cent mètres d'un cambriolage en cours, sans pouvoir savoir, bien évidemment, ce qui est en train de se dérouler⁴⁸. Une autre étude a montré que moins de 1% des personnes rencontrées à l'occasion de patrouilles à pied faisait l'objet d'une arrestation (plus de 60% de ces contacts étant d'ailleurs à l'initiative des habitants)⁴⁹. Ce type de constat souligne l'utilité réduite de la patrouille en matière de recherche d'infractions et d'arrestations en flagrant délit, alors que cette activité consomme un volume important d'heures de travail et de crédits budgétaires⁵⁰. Aussi l'efficacité en ce domaine ne peut être recherchée qu'au plan de l'action préventive (dissuasive), en termes de présence

symbolique sur le terrain⁵¹, ce qui suppose, outre la définition de secteurs géographiques et de priorités thématiques pour les patrouilles (*problem-oriented patrols*)⁵², un contact permanent avec la population. En somme, au-delà de la difficulté de mesurer les effets tangibles de la patrouille en matière de lutte contre l'insécurité, si utilité il y a de ce type d'activité, cette dernière ne peut se situer que dans le domaine *sticto sensu* de la police de proximité. Ce constat ne signifie pas pour autant qu'il convient d'abandonner les patrouilles en véhicule au profit des patrouilles à pied, l'observation révélant plutôt la nécessité d'assurer une combinaison de ces deux types de service⁵³.

Les principales critiques portant sur l'efficacité limitée de la police de proximité concernent le domaine des expériences de *Neighbourhood Watch*. Malgré un indéniable succès numérique, aucune preuve n'a pu être apportée quant à un éventuel effet positif de ce type de dispositif sur le taux de criminalité⁵⁴. À partir d'une enquête réalisée dans deux communautés londoniennes (Acton et Wimbledon)⁵⁵, Trevor Bennett a ainsi montré que les *Neighbourhood Watch* n'apportaient guère d'amélioration en matière de détection et de réduction de la délinquance, tout en étant presque sans effet sur le sentiment d'insécurité. Le seul véritable élément à porter à leur crédit se situe, outre un accroissement de la consultation du public par la police, dans une plus grande prise de conscience des dangers et dans la diffusion de comportements tendant à de meilleures relations de voisinage (*sense of community*). Tout en soulignant les insuffisances théoriques du système, Bennett relève quelques problèmes hypothéquant toute chance de succès du *Neighbourhood Watch* : l'individualisme des habitants, l'habitat pendulaire (absence des habitants dans la journée pour les besoins de leur travail ou de leurs activités sociales), la localisation des habitations (qui peut empêcher une surveillance efficace), le taux élevé des déménagements et la difficulté de différencier les simples visiteurs des individus susceptibles de commettre des méfaits. Aussi, nombre de *Neighbourhood Watch* ne semblent exister que sur le papier ou, tout au moins, de manière largement épisodique. De même, passés les premiers

....

(51) SHAPLAND, VAGG, 1988,
p. 149.

....

(52) DIXON, STANKO, 1995,
p. 171-183.

....

(53) WEATHERITT, 1986.

....

(54) BENNETT, 1994, p. 240.

....

(55) BENNETT, op. cit.,
p. 138-152.

mois ou années de fonctionnement, certains d'entre eux ont connu un faible niveau d'engagement de la part des membres, ce qui pose, en fait, la difficulté d'inscrire dans la durée ce type de dispositif. Pour de nombreux habitants, il s'est agi uniquement de mettre un label sur leur fenêtre pour marquer leur soutien au programme, en refusant cependant d'assurer, par exemple, des rondes d'inspection, voire de participer à des réunions d'information. Plus généralement, à l'instar du constat établi s'agissant des patrouilles de police, la question qui se trouve posée, et pour laquelle on ne dispose guère d'éléments de réponse, est bien celle de l'efficacité de cette mobilisation (pour limitée qu'elle puisse être dans les faits) des habitants. Bennett indique d'ailleurs, à ce propos, que l'augmentation des appels signalant à la police des comportements considérés comme suspects ne se traduit pas forcément par la mise en cause d'un nombre plus important de malfaiteurs. Au-delà, tout en soulignant que le caractère par trop général des instructions officielles concernant la mise en place des *Neighbourhood Watch* conduit à la mise en place de dispositifs génériques guère adaptés aux situations locales, cette recherche met en évidence le rôle ambivalent de la police, soucieuse d'inciter à la création de ce type de structures, tout en étant consciente qu'en cas de fonctionnement effectif, elles nécessitent un investissement important, en heures de travail et en moyens, de la part des policiers. L'un des principaux obstacles au développement de la police de proximité semble donc être le manque d'implication de la part de la population concernée. Il s'agit là de la raison essentielle du relatif échec des *Police Consultative Committees*. En toute hypothèse, ces instances dépendent largement de la police pour ce qui est des informations et des moyens de fonctionnement. Les habitants étant peu au fait des questions de sécurité et de droit, les réunions des PCCs se sont généralement traduites par de véritables cours sur ce type de questionnements dispensés par des officiers de police, ce qui ne constitue pas, par essence, le schéma idéal pour une authentique collaboration⁵⁶.

....

(56) STRATTA, 1990, p. 523-549.

Au-delà, c'est bien la question même de la sélectivité des procédés de police de proximité qui se trouve posée. Tout comme le caractère limité de ses effets sur la réduction de l'insécurité, il s'agit là d'un thème récurrent dans les travaux s'efforçant d'évaluer ses résultats concrets. Il a pu être observé que les personnes des classes moyennes constituaient les principaux utilisateurs des services proposés, contrairement à trois types de population, les pauvres, les jeunes et les minorités ethniques. Pour ces derniers, généralement stigmatisés comme les auteurs potentiels d'actes déviants, le rapport à la police, que l'on se situe d'ailleurs sur un plan matériel ou culturel, reste limité au domaine répressif⁵⁷. Il ne s'agit pas de prétendre que la police de proximité n'a pas vocation à concerner l'ensemble du corps social, mais de constater que les segments les plus sensibles, en termes de relation et de collaboration avec la police, n'ont guère été impliqués dans ce type d'expériences. Aussi les dispositifs de *Neighbourhood Watch* se sont plus facilement développés dans les banlieues résidentielles ayant un faible taux de criminalité et une population constituée par des propriétaires des classes moyennes que dans les quartiers populaires avec leur population hétérogène : en somme, là où la peur du crime (identifié comme un phénomène exogène susceptible d'être importé) était sans commune mesure avec les risques objectifs encourus⁵⁸, là où leur utilité était plus que relative, mais où, compte tenu du tissu social et des réseaux informels, les chances de succès étaient plus élevées⁵⁹. Les *Neighbourhood Watch* ont ainsi représenté une opportunité pour les membres les plus actifs de la communauté de se voir reconnaître une utilité sociale. Quant aux *Police Consultative Committees*, ils ont surtout mobilisé des personnes impliquées dans la vie locale, qui n'entretenaient pas de relations conflictuelles avec la police et souhaitaient, en fait, plus d'attention de la part de cette dernière⁶⁰. Ce développement sélectif et cette absence de représentativité dans le fonctionnement effectif de ces instances apparaissent manifestement en contradiction avec l'objectif de sus-

....
(57) FRIEDMANN, *op. cit.*, p. 113.

....
(58) WALKLATE, 1996, p. 308.

....
(59) DONNISON, SKOLA, THOMAS, 1986 ; BENNETT 1987 ; HUSSAIN 1988 ; McCONVILLE, SHEPARD, 1992 ; DOWDS, MAYHEW, 1994 ; LAYCOCK, TILLEY, 1995.

....
(60) MORGAN, *op. cit.*, p. 231.

citer le consentement et l'adhésion de l'ensemble de la population.

À cet égard, c'est bien la fiction du caractère homogène de la communauté qui se trouve ainsi mise en évidence. La force d'attraction de ce concept, omniprésent depuis le début des années soixante-dix dans les discours politiques et journalistiques, voire dans les travaux de recherche plus ou moins contaminés par le communautarisme, cohabite en effet avec une imprécision, une sorte d'abstraction qui tend à en faire un référent largement mythique. En matière de politiques publiques, on se trouve en présence, comme l'observe Adam Crawford, d'un « mot à la mode » utilisé, dans les années quatre-vingt-dix, comme « *l'antidote à la crise de la modernité* »⁶¹. La vision idéale de communautés unies résiste difficilement à la multitude des tensions, des conflits, des violences qui, dans la réalité, contribuent à maintenir, malgré certains facteurs apparents de proximité et de similitude, distance et méfiance dans les relations interindividuelles. Par ailleurs, la diversité des populations, sur un plan tout à la fois ethnique, culturel et social, apporte un démenti par le fait à cette perception unitaire de la population de la rue, du quartier ou de la ville. Parce qu'elles reposent sur cette approche indiscutée et tronquée de la communauté, les expériences de police de proximité ont logiquement rencontré nombre de difficultés au plan de leur application sur le terrain. En effet, la mobilité sociale et géographique, la mixité et le brassage des populations, autant de facteurs qui contribuent en permanence à une plus grande hétérogénéité des communautés, tendent à rendre plus malaisée et incertaine l'identification de la police à ces dernières, notamment dans les quartiers les plus touchés par l'exclusion et la misère, dans lesquels le policier, qu'il soit ou non un *community constable*, éprouve les plus grandes peines à susciter la confiance et la coopération des habitants. Après avoir expliqué les déboires rencontrés par la police pour engager ce type de relations avec les minorités ethniques dans l'Angleterre des années soixante et soixante-dix⁶², Paul Gordon en vient même à émettre l'hypothèse selon laquelle la police de proximité pourrait potentiellement se trans-

....

(61) CRAWFORD, *op. cit.*, p. 148.

....

(62) GORDON, *op. cit.*, p. 121-144.

former en un simple instrument de canalisation des populations jugées dangereuses. Par référence à l'idée du « continuum répressif » chère à Michel Foucault, Gordon considère que les dispositifs de police de proximité procèdent du caractère de plus en plus discipliné de nos sociétés. En prétextant le souci de réduire la criminalité, il s'agirait pour les instances de régulation sociale, en l'espèce, la police, de s'insinuer davantage dans la vie quotidienne de chacun, en étendant, sous couvert de prévention du crime, une forme étendue de contrôle d'autant plus pernicieuse qu'elle semble offrir une alternative à des pratiques policières traditionnelles peu appréciées. La police de proximité serait alors un artifice utilisé par les policiers confrontés au malaise social urbain (*policing crisis*), qui occulterait, de fait, la nature politique (et répressive) de la police britannique. Ce type d'argumentation n'est pas sans présenter une certaine analogie avec la thèse développée, ces dernières années, à propos de la diffusion du modèle de « police intensive » (*intensive policing*) que l'on oppose pourtant à celui de la police communautaire. Pour les tenants de cette approche, les idéologies de l'insécurité aboutissent à une criminalisation de la misère, justifiant l'adoption de mesures coercitives dans le dessein inavoué de perpétuer les inégalités. Initié aux États-Unis (*Manhattan Institute*), puis relayé en Angleterre (*Institute of Economic Affairs*)⁶³, ce mouvement empreint de néolibéralisme se serait traduit, en relation avec la dérive répressive du système pénal, par la diffusion complaisante du paradigme de la « tolérance zéro » (*zero tolerance*)⁶⁴, avec comme vecteur de propagation (et de propagande) la réduction spectaculaire (et controversée) de la criminalité à New York⁶⁵. En somme, selon cette approche, les programmes dont la finalité affichée est de prévenir ou, au contraire, de réprimer le crime se rejoindraient au plan de leur véritable finalité : justifier et pérenniser la répartition inégalitaire des ressources caractéristique de la domination capitaliste.

COMMUNITY POLICING, ÉVALUATION ET MANAGEMENT

Le caractère imprécis, nébuleux, voire même fictif du concept de communauté se retrouve, bien évidemment,

....
(63) MURRAY, 1990.

....
(64) NORMAN, 1997.

....
(65) WACQUANT, 1998, p. 7-26 ; « Ce vent punitif qui vient d'Amérique », *Le Monde Diplomatique*, n°541, avril 1999, p. 24-25.

....

(66) FIELDING, *op. cit.*, p. 1.

lorsqu'il s'agit de définir celui de police communautaire. Utilisé à des fins idéologiques pour mettre en avant une approche résolument consensuelle et prétendument nouvelle de la police (alors qu'il semble s'agir d'un simple dépoussiérage de l'ancestrale idée du *policing by consent*), il est devenu une sorte d'expression élastique, un véritable fourre-tout pour un grand nombre d'organisations soucieuses de mettre en avant leur souci de rompre avec le modèle de police professionnelle faisant peu de cas des attentes de la population. Dans la présentation de son ouvrage de synthèse, Nigel Fielding en vient même à considérer que, parce qu'il présente d'indéniables profits en termes de légitimation, le *community policing* a été accapré pour des raisons qui ont peu de choses à voir avec la réalité de la pratique policière⁶⁶. Au-delà de ces débats, qui soulignent avec force la nécessité de mettre en procès les concepts avant d'essayer de leur donner *a posteriori* une signification, un contenu à partir des résultats d'initiatives empiriques et disparates, l'examen fait du côté hexagonal de la Manche des expériences britanniques de police de proximité n'en est pas moins riche d'enseignements au plan des politiques publiques de sécurité et de la sociologie de la police. Dans le premier domaine, il est possible de retenir la question de l'évaluation qui renseigne non seulement sur l'efficacité éventuelle des actions conduites, mais aussi sur leurs mobiles véritables. Le spécialiste du management policier pourra également identifier en ce domaine certaines indications pertinentes en matière de pratiques professionnelles et de culture occupationnelle.

Avant d'envisager ces différents éléments, l'inventaire des problèmes rencontrés par le *community policing* peut difficilement ne pas aborder la question de la corruption, souvent invoquée par ses détracteurs. Les relations permanentes et étroites avec la population que se doit d'entretenir le *community constable* peuvent être appréhendées comme une source potentielle de corruption, ce dernier pouvant être tenté de s'adonner à une application personnelle et arbitraire de la loi, accordant des passe-droits, fermant les yeux, voire même acceptant en échange de sa mansuétude ou de son silence complice quelques cadeaux

et rétributions. Ainsi, pendant longtemps les règles de déontologie professionnelle mettaient en garde les agents contre des relations trop privilégiées avec la population, notamment vis-à-vis de ce que le jargon policier appelle des *tea spots*, c'est-à-dire lorsque ces derniers reçoivent un accueil par trop chaleureux, même si cela se traduit par le recueil d'informations. La proximité à la population semble de nature à renforcer les possibilités de compromission sociétale, voire de corruption manifeste. Face à cette argumentation, il est possible d'objecter, avec Dorothy Bracey⁶⁷, que les citoyens eux-mêmes sont généralement les premiers à dénoncer ce type de comportements. Par ailleurs, sans minorer l'incidence de cette proximité à la population, on peut observer que la corruption dans les forces de police procède d'autres facteurs, en particulier d'un sentiment de frustration à caractère professionnel et de dysfonctionnements dans les systèmes de contrôle et de formation. Pour sa part, Nigel Fielding, tout en rappelant le caractère précaire de la frontière entre l'exigence d'entretenir de bonnes relations avec la population et les pratiques corruptrices, indique que ce genre de problème se pose notamment dans le cas particulier des trafics de drogue. Ainsi, en 1992, des allégations de corruption formulées contre un groupe de policiers londoniens (notamment avoir accordé une immunité et une protection à des *dealers* en échange d'argent) ont été mises en relation, par les médias, avec l'action de police communautaire. Au-delà de l'absence de suites judiciaires données à ces accusations, cette affaire a montré, au contraire, que le service de police dont les agents étaient suspectés de corruption... n'en-tretenait que très peu de relations avec la population⁶⁸.

Faire de la police de proximité le dernier cri, la solution miracle en matière de lutte contre la criminalité suscite des attentes peu现实的 : c'est par ce jugement pour le moins tranché qu'une pertinente étude pose la question de l'évaluation des dispositifs de police de proximité⁶⁹. La majeure partie des évaluations conduites par les forces de police s'est avérée aléatoire, ne serait-ce que parce qu'un grand nombre d'entre elles était incapable de préciser leurs objectifs et de mesurer leur niveau de réalisation. De plus, rares

....

(67) BRACEY, 1992, p. 179-183.

....

(68) FIELDING, *op. cit.*, p. 99-100.

....

(69) PALMIOTTO, DONAHUE, 1995, p. 33-53.

sont celles qui, pour apprécier pleinement les effets de l'introduction de ces nouvelles pratiques, disposent d'une base de données suffisante permettant des mises en perspective et des comparaisons. Par ailleurs, les évaluations, qu'elles soient le fait des départements de police ou des chercheurs, se sont souvent concentrées sur l'évolution du taux de criminalité et de la mesure du sentiment d'insécurité, alors que les objectifs de la police de proximité se situent sur un plan plus global. Ces deux obstacles, l'un administratif, l'autre méthodologique, ont fréquemment conduit à des erreurs d'appréciation tendant à minimiser les résultats des actions conduites, ces dernières constituant un véritable casse-tête pour toute entreprise de quantification. En tout état de cause, le souci d'appréhender l'activité policière à partir de résultats tangibles et chiffrés, inhérent à la diffusion de la culture du management public, se heurte à la question de fond de la détermination de la nature de la fonction policière. Barry Loveday met ainsi en évidence la difficulté de transposer les fondements de l'approche en termes de marché, qui conduit à appréhender les policiers comme des producteurs de service (*providers*) et les citoyens comme des consommateurs (*purchasers*)⁷⁰. Par rapport à la question de la réduction du crime comme paramètre d'évaluation, il observe que les policiers peuvent être comparés aux médecins : comme ces derniers, ils ne peuvent être rendus responsables de la maladie que représente le crime. L'approche en termes de marché aboutirait alors à privilégier la détection et la lutte contre le crime, au détriment des actions sociales et préventives de la police, même si ces dernières répondent aux attentes de la population. En somme, les priorités de la police et celles du public paraissent différentes : pour la police, sa mission première est de combattre le crime, alors que, pour le public, il s'agit surtout de le résoudre.

Ce décalage entre une culture professionnelle continuant à identifier le policier comme un combattant du crime (*crime fighter*) et les attentes de la population souhaitant le voir agir comme un agent capable de résoudre, voire de prévenir le crime (*crime solver*), une perception qui semble aller dans le sens des fondements de la police de

....
(70) LOVEDAY, 1995, p. 281-302.

proximité, montre combien l'application d'un modèle policier ne peut se limiter, loin s'en faut, à une réorganisation des structures policières pour conséquente qu'elle soit. En effet, si la police de proximité suppose davantage de décentralisation et de flexibilité dans le commandement, elle modifie également en profondeur les pratiques professionnelles, au profit d'une approche moins impersonnelle et largement préventive des relations avec la population. Par-delà l'attachement exprimé par les départements et les chefs de police à la philosophie de la police de proximité, dans la pratique, il est permis de s'interroger, avec Trevor Bennett, sur son incorporation éventuelle dans la culture professionnelle des policiers⁷¹. En dépit de l'absence de recherches spécifiques en ce domaine, diverses données semblent toutefois indiquer une faible adhésion des policiers. Ainsi, une enquête réalisée au début des années quatre-vingt-dix et portant sur la quasi-totalité des chefs de police a montré que, pour ces derniers, le *community policing* ne présentait pas de différences majeures avec les modes traditionnels de police, qu'il s'agissait, en fait, d'un «vin ancien dans de nouvelles bouteilles»⁷². Cette enquête a également montré que si 55% de ces chefs de police déclarent adhérer à l'idée de police de proximité, ils sont 45% à penser qu'il s'agit d'une expression dénuée de sens. Ces réticences semblent encore plus importantes au niveau des agents de terrain, les principales critiques adressées à la police de proximité portant sur son caractère ennuyeux, peu valorisant et déconnecté de la «vraie» police⁷³. Il n'y a guère qu'un effort important en matière de formation pour vaincre ce type de perceptions et de résistances, et permettre d'intégrer dans les pratiques professionnelles les fondements de la police de proximité. Dans un récent ouvrage, Adam Crawford stigmatise les effets pervers de la séparation de l'action préventive des autres activités policières⁷⁴. Ainsi, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt s'est constituée dans les départements de police une catégorie d'agents spécialisés dans la police de proximité (*crime prevention officers*), en nombre extrêmement limité (au milieu des années quatre-vingt, les policiers affectés dans des services de prévention de la délinquance ne

....
(71) BENNETT, *op. cit.*, p. 243.

....
(72) REINER, 1991, p. 110.

....
(73) MC CONVILLE, SHEPARD, *op. cit.*, p. 153.

....
(74) CRAWFORD, 1998, p. 42-44.

....

(75) Audit Commission, *Helping with Enquiries : Tackling Crime Effectively*, Londres, 1993.

....

(76) ACPO, *Towards 2000. A Crime Prevention Strategy for the Millennium*, Lancaster, 1996.

....

(77) CRAWFORD, *op. cit.*, p. 45.

....

(78) HMIC, 1998.

représentaient que 0,5% des effectifs), évoluant en marge des autres policiers, de sorte que ces derniers, et notamment les détectives, se sont largement désintéressés du domaine de la prévention. Conjointement avec le maintien de la priorité réservée à l'action policière traditionnelle, ce processus de spécialisation a contribué à la « ghettoïsation » de cette action préventive. Aussi, depuis le début des années quatre-vingt-dix, plusieurs initiatives ont été prises afin de réintégrer la prévention dans la fonction policière, de manière à impliquer davantage l'ensemble des policiers de terrain. Dans un rapport publié en 1993, l'*Audit Commission* a ainsi recommandé d'intégrer plus directement l'action proactive dans les opérations policières, en insistant sur la complémentarité entre prévention et répression. Se fondant sur le constat selon lequel un nombre réduit de malfaiteurs était à l'origine de la plupart des crimes, ce rapport insiste sur la nécessité de disposer d'une meilleure connaissance du milieu, indispensable pour identifier les agissements de ces malfaiteurs et permettre leur arrestation⁷⁵. Ce souci de réintroduire la prévention dans le domaine d'action privilégié de la police⁷⁶ se heurte malgré tout à des tensions d'ordre culturel et organisationnel⁷⁷. Après avoir constaté la diversité des pratiques au niveau des quarante-trois forces de police britanniques, un récent rapport de l'organisme central de contrôle de la police (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*) observait que si la plupart d'entre elles étaient engagées dans des actions de prévention, seul un nombre réduit avait mis en œuvre des solutions pratiques et efficaces⁷⁸.

Au final, les travaux rendant compte des expériences de police de proximité en Angleterre s'entendent donc pour souligner les résultats relativement mitigés de ce mode de police qui, comme l'indique la diminution de la littérature qui lui est consacrée, semble avoir connu un certain recul ces dernières années, au profit d'un retour si ce n'est en force, au moins en grâce et au premier plan des modes plus traditionnels (répressifs) de traitement de la délinquance. L'amélioration et la systématisation de la communication entre la police et le public, ainsi qu'une meilleure

identification des problèmes sont les éléments qui sont généralement portés au crédit du *community policing*. Peu d'expériences ont été vraiment concluantes, qu'il s'agisse de témoigner de l'efficacité ou d'ailleurs de l'inutilité des procédés. Pour autant, ces évaluations souvent négatives doivent être tempérées en l'absence d'indications en phase avec ses objectifs véritables. Dans l'état actuel des choses, si l'attrait pour la police de proximité reste cantonné, pour l'essentiel, au domaine philosophique, ce serait une grave erreur de contester l'opportunité de sa mise en œuvre, en particulier au terme d'une comparaison un peu hâtive avec un mode de police plus répressif, plus intensif, aux résultats peut-être immédiats notamment d'un point de vue statistique, mais plus incertains, à moyen et long termes, en matière de réduction de la délinquance et de cohésion sociale.

■ **François DIEU**

Maître de conférences en science politique - Toulouse I

B I B L I O G R A P H I E

- ALDERSON (J. E.), 1979, *Policing Freedom*, McDonald and Evans, Plymouth.
- ASSOCIATION OF CHIEF POLICE OFFICERS, 1990, *Setting the Standards for Policing : Meeting Community Expectations*, Report of an ACPO Working Party, Londres.
- ASSOCIATION OF CHIEF POLICE OFFICERS, 1996, *Towards 2000. A Crime Prevention Strategy for the Millennium*, ACPO, Lancaster.
- AUDIT COMMISSION, 1993, *Helping with Enquiries : Tackling Crime Effectively*, Londres.
- BALDWIN (R.), KINSEY (R.), 1982, *Police Powers and Politics*, Quartet Books, Londres.
- BENNETT (T.), 1987, *An Evaluation of Two Neighbourhood Watch Schemes in London : Executive Summary. Final Report to Home Office Research and Planning Unit*, Cambridge, Institute of Criminology.
- BENNETT (T.), 1989, «The Neighbourhood Watch Experiment», in MORGAN (R.), SMITH (D. J.) (eds), *Coming to terms with Policing*, Routledge, Londres, p. 138-152.
- BENNETT (T.), 1991, «The effectiveness of a police-initiated fear reducing strategy», *British Journal of Criminology*, n°31(1), p. 1-14.
- BENNETT (T.), LUPTON (R.), 1992, «A survey of the allocation and use of Community Constables in England and Wales», *British Journal of Criminology*, n°32(2), p. 167-182.
- BENNETT (T.), 1994, «Community Policing on the Ground. Developments in Britain», in ROSENBAUM (D. P.) (ed.), *The Challenge of Community Policing*, Sage Publications, Londres, p. 224-246.
- BENNETT (T.), 1995, «Evaluating Police and Public Performance in the Delivery of Community Policing», in *Rapport du colloque sur l'évaluation de la performance policière*, Montréal, 2-4 novembre 1994, Centre International de Criminologie comparée de l'Université de Montréal, mars, p. 316-347.
- BENYON (J.), 1986, «Policing the Community : Powers, Procedures and Participation», in BENYON (J.), BOURN (C.), *The Police. Powers, Procedures and Prospectives*, Pergamon Press, Oxford, p. 45-52.
- BRACEY (D. H.), 1992, «Police Corruption and Community Relations : Community Policing», *Police Studies*, volume 15, n°4, hiver, p. 179-183.
- BROGDEN (M.), 1982, *The Police : Autonomy and Consent*, Academic Press, Londres.
- CHALOM (M.), 1999, «La police communautaire de Peel à Goldstein. Détours et détournements», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°37, 3^e trimestre, p. 215-244.
- CLARKE (R.V.), 1980, «Situational crime prevention : theory and practice», *British Journal of Criminology*, n°20(2), p. 136-147.
- CLARKE (R.V.), HOUGH (J. M.), 1984, *Crime and Police Effectiveness*, Home Office Study n°79, HMSO, Londres.
- CRAWFORD (A.), 1997, *The Local Governance of Crime. Appeals to Community and Partnerships*, Clarendon, Oxford.
- CRAWFORD (A.), 1998, *Crime Prevention and Community Safety. Politics, Policies and Practices*, Longman, Essex.

B I B L I O G R A P H I E

- CRAWFORD (A.), 1998, «Culture managériale de l'évaluation et responsabilités. Quelques leçons de l'expérience britannique des programmes locaux de sécurité», in FERRET (J.), OCQUETEAU (F.) (dir.), *Évaluer la police de proximité*, Paris, La documentation Française, p. 51-82.
- DE CALAN (J.), 1995, «La prévention situationnelle en Angleterre : fondements, pratiques et enjeux», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°21, 3^e trimestre, p. 143-157.
- DIXON (B.), STANKO (B.), 1995, «Sector Policing and Public Accountability», *Policing and Society*, volume 5, p. 171-183.
- DONNISON (H.), SKOLA (J.), THOMAS (P.), 1986, *Neighbourhood Watch. Policing the People*, The Libertarian Research and Education Trust, Londres.
- DOWDS (L.), MAYHEW (P.), 1994, *Participation in Neighbourhood Watch: Findings from the 1992 British Crime Survey*, Home Office Research and Statistics Department Research Findings, Londres.
- EVANS (D. J.), FYFE (N. R.), HERBERT (D. T.) (eds), 1992, *Crime, Policing and Place. Essays in Environmental Criminology*, Routledge, Londres.
- FIELDING (N. G.), 1995, *Community Policing*, Clarendon Press, Oxford.
- FIELDING (N. G.), KEMP (Ch.), NORRIS (Cl.), 1989, «Constraints on the practice of Community Policing», in MORGAN (R.), SMITH (D. J.) (eds.), *Coming to terms with Policing*, Routledge, Londres, p. 49-63.
- FRIEDMANN (R.), 1992, *Community Policing. Comparative Perspectives and Prospects*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- GORDON (P.), 1987, «Community Policing : Towards the Local Police State?», in SCRATON (Ph.) (ed.), *Law, Order and the Authoritarian State*, Open University Press, Milton Keynes, p. 121-144.
- GREENE (J.R.), MASTROFSKI (S. D.), (eds), 1988, *Community Policing. Rhetoric or Reality*, Praeger, New York.
- GUYOMARCH (A.), 1992, «La réforme de la police en Angleterre : un enjeu politique», *Revue Française de Science Politique*, n°42/3, juin, p. 417-440.
- HER MAJESTY'S INSPECTORATE OF CONSTABULARY, 1998, *Beating Crime*, Home Office, Londres.
- HOME OFFICE, 1985, *Arrangements for Local Consultation Between the Community and the Police Outside London*, Circular 2/1985, Londres.
- HOME OFFICE, 1991, *The Citizen's Charter : Raising the Standard*, Government White Paper, Londres.
- HOME OFFICE, 1993, *Inquiry into Police Responsibilities and Rewards*, Executive Summary, Londres.
- HOME OFFICE, 1993, *Police Reform. A Police Service for the Twenty-First Century*, Londres.
- HOPE (T.), SHAW (M.) (eds), 1988, *Communities and Crime Reduction*, HMSO, Londres.
- HUSSAIN (S.), 1988, *Neighbourhood Watch in England and Wales : A Locational Analysis*, Home Office, Crime Prevention Unit Paper n°12, Londres.

B I B L I O G R A P H I E

- JEFFERSON (T.), 1990, *The case against paramilitary policing*, Open University Press, Milton Keynes.
- JONES (C.), 1993, «Auditing Criminal Justice», *British Journal of Criminology*, n°33(3), p. 187-202.
- JOURNÉS (C.), 1994, «L'expérience anglaise de police communautaire», *Projet, «Insécurité. Question de confiance»*, n°238, été, p. 80-87.
- KINSEY (R.), LEA (J.), YOUNG (J.), 1986, *Losing the Fight Against Crime*, Blackwell, Oxford.
- KOCH (B.), BENNETT (T.), 1993, «Community Policing in Canada and Britain», *Research Bulletin*, n°34, été, p. 36-42.
- LAYCOCK (G.), TILLEY (N.), 1995, *Policing and Neighbourhood Watch : Strategic Issues*, Police Research Group, Crime Detection and Prevention Series, Paper 60.
- LEA (J.), YOUNG (J.), 1984, *What is to be Done About Law and Order ?*, Penguin, Middlesex.
- LOVEDAY (B.), 1995, «Contemporary Challenges to Police Management in England and Wales : Developing Strategies for Effective Service Delivery», *Policing and Society*, volume 5, p. 281-302.
- MANWARING-WHITE (S.), 1983, *The Policing Revolution*, Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.
- MCCONVILLE (M.), SHEPARD (D.), 1992, *Watching Police Watching Communities*, Routledge, Londres.
- MCKENZIE (I.), WHITEHOUSE (R.), 1995, «The Approachability of Police Officers Patrolling on Foot. A Pilot Study», *Policing and Society*, volume 5, p. 339-347.
- MORGAN (R.), 1989, «Policing by Consent : Legitimizing the Doctrine», in MORGAN (R.), SMITH (D. J.) (eds.), *Coming to terms with Policing. Perspectives on Policy*, Routledge, Londres, p. 217-234.
- MORGAN (R.), MAGGS (C.), 1985, *Setting the P.A.C.E : Police Community Consultation Arrangements in England and Wales*, University of Bath.
- MORRIS (P.), HEAL (K.), 1981, *Crime Control and the Police*, HMSO, Londres.
- MURRAY (Ch.), 1990, *The Emerging British Underclass*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- NORMAN (D.) (dir.), 1997, *Zero Tolerance : Policing a Free Society*, Institute of Economic Affairs, Londres.
- OSBORNE (D.), GAEBLER (T.), 1992, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts.
- PALMIOTTO (M. J.), DONAHUE (M. E.), 1995, «Evaluating Community Policing : Problems and Prospects», *Police Studies*, volume 18, n°2, p. 33-53.
- PHILIPS (S. V.), COCHRANE (R.), 1988, *The Role and Function of Police Community Liaison Officers*, Home Office, Londres.
- REINER (R.), 1991, *Chief Constables*, Oxford University Press, Oxford.
- REINER (R.), 1992, *The Politics of the Police*, Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 2^e édition.

B I B L I O G R A P H I E

- REINER (R.), 1993, «Du mythe à la réalité : le modèle policier britannique», *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°13, mai-juillet, p. 25-59.
- ROSENBAUM (D. P.) (ed.), 1994, *The Challenge of Community Policing. Testing the Promises*, Sage Publications, Londres.
- SCARMAN Lord, 1982, *The Scarman Report : The Brixton Disorders 10-12 April 1981 : Report of an Inquiry*, Penguin, Harmondsworth.
- SCHAFFER (E. B.), 1980, *Community Policing*, Croom Helm, Aldershot.
- SEAGRAVE (J.), 1996, «What's in a Word ? Community Policing in Britain, USA and Canada», *The Police Journal*, janvier, p. 30-40.
- SHAPLAND (J.), VAGG (J.), 1988, *Policing by the Public*, Routledge, Londres.
- SKOGAN (W. G.), 1990, *The Police and Public in England and Wales : a British Crime Survey Report*, Home Office Research Study n°117, HMSO, Londres.
- SOUTHGATE (R.), EKBLOM (P.), 1986, *Police-Public Encounters*, Home Office Research Study n°90, Londres.
- SPARKS (J. R.), 1992, *Television and the Drama of Crime*, Open University Press, Milton Keynes.
- STEWART (J.), WALSH (K.), 1992, «Change in the Management of Public Services», *Public Administration*, n°70, p. 323-393.
- STRATTA (E.), 1990, «A Lack of Consultation», *Policing*, n°6(3), p. 523-549.
- TOBIAS (J. J.), 1975, «Police and Public in the United Kingdom», in MOSSE (G. L.), *Police Forces in History*, Sage Publications, Londres, p. 95-113.
- WACQUANT (L.), 1998, «L'ascension de l'État pénal aux États-Unis», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°114, p.7-26.
- WACQUANT (L.), 1999, «Ce vent punitif qui vient d'Amérique», *Le monde diplomatique*, n°541, avril, p.24-25.
- WADDINGTON (P.A.J.), 1991, *The Strong Arm of the Law*, Oxford University Press, Oxford.
- WALKLATE (S.), 1996, «Community and Crime Prevention», in MC LAUGHLIN (E.), MUNCIE (J.), *Controlling Crime*, Sage Publications, Londres, p. 293-331.
- WEATHERITT (M.), 1983, «Community Policing : Does it Work and How Do We Know ? A Review of Research», in BENNETT (T.) (ed.), *The future of Policing*, Institute of Criminology of Cambridge, Cropwood Papers.
- WEATHERITT (M.), 1986, *Innovations in Policing*, Croom Helm, Londres.
- WEATHERITT (M.), 1993, «Community Policing», in BUTCHER (H.), GLEN (A.), HENDERSON (P.), SMITH (J.) (eds.), *Community and Public Policy*, Pluto, Londres, p. 124-138.
- WILLMOTT (P.) (ed.), 1987, *Policing and the Community*, Policy Studies Institute, Londres.

LA POLICE DE QUARTIER À MONTRÉAL : un exemple de gestion du changement policier

par Dominique MONJARDET

Le Service de Police de la Communauté Urbaine de Montréal est engagé depuis 1994 dans une vaste entreprise de réforme, visant à implanter un nouveau modèle de «police de quartier» fondé sur une nouvelle répartition territoriale et des stratégies systématiques de résolution de problèmes en partenariat, avec pour objectif d'accroître la qualité du service rendu au public. L'auteur a bénéficié pendant un mois d'un accueil exceptionnel au sein du Service pour étudier la mise en œuvre de cette réforme.

En 1972, vingt-neuf des municipalités de l'île de Montréal créent une communauté urbaine, dont l'un des objets majeurs est la mise en commun de leurs services de police respectifs. Est ainsi fondé le Service de police de la communauté urbaine de Montréal (SPCUM), qui compte aujourd'hui 4157 policiers et quelque 640 civils pour une population de 1,8 million d'habitants répartis sur un territoire de près de 500 km². Il s'agit du deuxième service de police au Canada, en termes d'effectifs, et du huitième en Amérique du Nord. Au début des années quatre-vingt-dix, dans le cadre d'un mouvement général de réforme des polices municipales qui sous des formes diverses (*community policing*, *problem-solving policing*, etc.) touche une bonne part du sous-continent, ce service entreprend à son tour une vaste réforme interne, finalisée en 1994-1995 sous l'intitulé «Police de quartier». Cette réforme est toujours en cours, elle est actuellement en phase de «consolidation», et son achèvement est prévu

pour 2003, à l'expiration du mandat de l'actuel directeur du service. Il s'agit donc d'une réforme de longue haleine, mise en œuvre pendant près de dix ans. Une mission d'un mois auprès de ce service en janvier-février 2000 a permis d'en prendre connaissance¹, sous son double aspect : à la fois projet (conception, intention, objectifs) et démarche (itinéraire, moyens, calendrier, étapes, résultats). On a tenté de saisir ces deux pôles par une analyse différenciée. Le projet, ou philosophie, de la réforme appartient à ses promoteurs et fait l'objet d'une validation par l'instance politique en charge du SPCUM. La démarche est affaire de management, qui mobilise, ou non, les ressources de tous ordres requises pour parcourir le changement prévu. Celle-ci n'est pas séparable de celui-là, qu'elle vise à servir, mais la congruence entre les deux ne peut être postulée : elle s'éprouve. Dans les limites de ce texte (et des informations recueillies), on présentera certes les grandes lignes du projet de police de quartier (première partie), mais on s'attachera surtout à décrire la démarche (deuxième partie) et à tenter d'en analyser les résultats tels qu'ils sont aujourd'hui perçus par les différents acteurs (troisième partie). En conclusion, on tentera succinctement de tirer les enseignements de cette étude de cas pour la gestion du changement dans les organisations policières en général.

LA POLICE DE QUARTIER : RAISONS ET PRINCIPES²

Depuis sa création, les responsables du SPCUM prétendent à l'excellence et dès les années quatre-vingt sont esquissées des évolutions dans les stratégies mises en œuvre afin d'intégrer un souci de prévention communautaire qui emprunte aussi bien au modèle français de prévention et de partenariat qu'aux différentes modalités de la police communautaire nord américaine. Toutefois, une série d'incidents graves, au début des années quatre-vingt-dix, témoigne de dysfonctionnements certains, et de la détérioration des relations entre la police et différents groupes de la population. Le défaut de maîtrise d'une émeute urbaine lors de la finale d'une grande épreuve sportive (coupe Stanley), aussi bien que des cas d'abus du recours aux

....

(1) Cette mission a fait l'objet d'une convention d'étude avec l'INHESI. Pendant cette période il a été procédé à 47 entretiens avec 28 interlocuteurs membres du Service, du directeur au patrouilleur. Outre au siège du Service, on a effectué des visites dans 4 postes de quartier et un Centre organisationnel, assisté à une journée d'étude avec les élus de la CUM et collationné une très abondante documentation écrite. C'est ici l'occasion de souligner la rare libéralité avec laquelle il nous a été donné plein accès aux sources documentaires et aux personnels du service. Nos remerciements vont plus particulièrement au directeur, Michel Sarrazin, à Diane Bourdeau et à Maurice Chalom pour la générosité de leur accueil et la patience et la compétence mises en œuvre pour répondre efficacement à nos incessantes sollicitations. L'expression de notre gratitude ne saurait cependant les rendre en quoi que ce soit responsables du contenu de cet article, les appréciations portées, comme les analyses proposées, et les inévitables erreurs, omissions ou insuffisances sont exclusivement nôtres.

....

(2) On suit ici les trois documents de base suivants : SPCUM, 1996, *La police de quartier*, (Livre vert), Montréal, 108 p. HAPPI (B.), GUAY (M.), BOURDEAU (D.) (dir.), 1997, *Le changement au SPCUM : la police de quartier*, ENAP, octobre, 68 p. SARRAZIN (M.), 1999, *L'implantation de la police de quartier à la Communauté urbaine de Montréal*, notes pour une allocution du directeur du SPCUM, Fédération des Commissaires de police de Belgique, Bruxelles, 22 octobre, 56 p.

armes à feu (affaire Marcellus François notamment) génèrent des commissions d'enquête publiques qui, après bien d'autres, multiplient diagnostics critiques et recommandations. La fin du mandat du directeur, en 1993, est marquée par une rupture éclatante entre celui-ci et la très puissante Fraternité (syndicat unique qui représente tous les policiers, à l'exception des cadres supérieurs). La sélection du nouveau directeur qui va prendre en charge le service pour un mandat de cinq ans en janvier 1994 est clairement dominée par le souci de mettre aux commandes une personnalité susceptible de proposer et de mettre en œuvre une réforme d'ensemble donnant au service un nouvel élan.

Le nouveau directeur, J. Duchesneau, esquisse d'entrée de jeu les axes de la réforme. Dans une entreprise qui s'est peu à peu rigidifiée sur un modèle très militaire, centralisé, bureaucratique, il convient au contraire de décentraliser compétences et capacités d'entreprendre au plus près du terrain et de la demande du public, de responsabiliser davantage chaque échelon hiérarchique en réduisant drastiquement le nombre, et de réorienter l'ensemble du dispositif vers la satisfaction de la demande externe de la population plutôt que sur la réalisation d'objectifs internes auto-définis.

Un groupe de travail *ad hoc* est constitué auprès du directeur pour préciser et développer ces orientations, en procédant notamment à de larges consultations (entretiens, réunions, sondages) auprès de la population, des partenaires du service, et des personnels, afin de recueillir leurs attentes.

Ces travaux, qui ont quelque parenté avec la démarche de diagnostic de la demande de sécurité, mettent en évidence une très forte polarisation des attentes du public autour de trois soucis majeurs : voir la police répondre rapidement, de façon humaine et compréhensive aux appels du public et aux événements qui commandent son intervention ; la présence policière doit être soutenue et visible dans l'espace public (métro, écoles, voies publiques, centres commerciaux, et lors des grands événements publics) ; la police doit développer une collaboration avec les citoyens pour rechercher les solutions durables aux problèmes de sécurité dans les quartiers.

Se dessine ainsi un nouvel énoncé de mission du Service, qui va se concrétiser dans un nouveau modèle dit « police de quartier », et qu'on peut concevoir comme spécification proprement montréalaise du modèle général de police communautaire développé assez largement au même moment dans nombre de grandes villes d'Amérique du Nord³. Mis en forme début 1995, l'énoncé directionnel du SPCUM va être soumis à consultations successives pendant toute l'année 1995 auprès des élus de la CUM, de la Fraternité, et faire l'objet d'une présentation intensive aux personnels au sein du Service. Chemin faisant le modèle sera développé, précisé, modifié, argumenté, jusqu'à la rédaction soumise formellement à l'appréciation des instances décisionnelles de la Communauté urbaine, qui l'aprouvent le 29 novembre 1995, non sans assortir cette approbation d'une longue série de quarante recommandations (de fait impératives) qui apportent nombre de compléments, précisions et contraintes.

À cette date, le modèle de police de quartier est clairement défini. Une doctrine ordonne la mise en œuvre de la mission du service selon cinq « composantes », elle est réalisée par un nouveau déploiement territorial centré sur le « poste de quartier ». Il faut ici présenter ces piliers du nouveau modèle.

LES COMPOSANTES DU MODÈLE « POLICE DE QUARTIER »

Il s'agit de substituer à un modèle traditionnel purement réactif, centré sur la réponse rapide et ponctuelle à l'événement, le traitement au cas par cas (on éteint le feu et on se retire), une priorisation fondée exclusivement sur la gravité assignée au crime et un faible intérêt porté à la prévention, un nouveau modèle articulé sur cinq composantes principales.

L'approche de résolution de problèmes

Elle concentre les efforts à cerner les problèmes (ou « ensemble d'incidents qui surviennent dans une collectivité, qui se ressemblent sous un ou plusieurs aspects et qui

....

(3) Voir sur ce point les articles de SKOGAN (W.G.), 1993, «La police communautaire aux États-Unis», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°13, p. 121-149 et de BRODEUR (J.P.), 1999, «Prévention et activités policières au Canada et au Québec», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, p. 161-181.

constituent une source de préoccupation pour la police et pour le public» en matière par exemple de paix publique ou de sécurité routière), à les analyser et à appliquer des solutions visant leurs causes profondes. Cette approche suppose d'utiliser au maximum les techniques d'analyse, de reconnaître et d'utiliser les connaissances et les ressources du policier de première ligne (le patrouilleur), et de travailler étroitement avec les divers organismes de la communauté.

La responsabilité géographique

Par celle-ci, le territoire est divisé en quartiers confiés chacun à une équipe permanente responsable sur cette zone de la patrouille, de la réponse aux appels, de la sécurité routière, de la prévention du crime, de la police-jeunesse et des relations avec la communauté. Au sein de l'équipe, les policiers ont la responsabilité de plus petits secteurs afin de créer un sentiment d'appartenance au territoire et une connaissance approfondie des habitants du secteur et des ressources disponibles dans le quartier. Les patrouilleurs de première ligne deviennent «la pierre d'assise» de l'organisation et chaque patrouilleur est affecté à un territoire délimité où il devient responsable des opérations policières de toute nature. De la même façon, le commandant de l'unité responsable du quartier devient le «chef de police» du quartier.

L'approche-service

Elle concrétise dans la relation établie avec les citoyens lors des interventions les objectifs mêmes du Service : offrir les services qui répondent aux besoins des citoyens-clients, améliorer la satisfaction à l'égard de ces services et créer un sentiment de confiance envers le SPCUM. La courtoisie et le respect mutuel sont les conditions élémentaires de cette approche.

Le partenariat

Il s'impose dès lors que le Service reconnaît qu'il ne peut, à lui seul, résoudre les problèmes de criminalité, de

désordre et de peur du crime et que la population a un rôle déterminant à jouer en matière de sécurité. Dans chaque quartier, les nouvelles unités de police mettront en œuvre un partenariat avec la collectivité locale.

La valorisation du personnel

Elle repose avant tout sur le professionnalisme et la recherche de l'excellence. Le modèle de police de quartier vise à donner au personnel de première ligne le plus d'autonomie possible, et suppose donc décentralisation des pouvoirs et participation à la prise de décision. De la même façon, il faut rendre le personnel imputable des résultats et l'encourager à prendre des initiatives.

«En résumé, l'approche de résolution de problèmes, la responsabilité géographique, l'approche-service, le partenariat avec la communauté et la valorisation du personnel sont les composantes interdépendantes qui fondent le modèle de police du SPCUM. Le rapprochement avec la population et la notion de quartier se trouvent au cœur de ce modèle. Il est primordial, pour assurer le succès de ce modèle, que le quartier devienne l'unité de base des interventions du SPCUM» (Livre vert, p. 27).

Cet exposé doctrinal (dont on ne peut certes présenter ici qu'un résumé très schématique) propose une nouvelle organisation du Service entièrement centrée sur une nouvelle unité : le Poste de quartier (ci-après PDQ). Changement structurel majeur qui doit s'accompagner, dans l'exposé du projet, d'un changement de culture professionnelle qui permette l'appropriation individuelle, par les agents, des nouvelles pratiques et priorités.

UNE NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE : LE PDQ

Jusqu'alors l'unité de base du SPCUM est le poste de district : au nombre de vingt-trois, chaque poste régroupe les unités en uniforme qui assurent la patrouille et la réponse aux appels (dénommées au Québec la gendarmerie), et les enquêtes, unités spécialisées composées des policiers en

civil qui procèdent aux investigations. Comme dans les « circonscriptions de sécurité publique » en France, la continuité géographique de la tenue et de la sûreté dans le même site ne garantit pas nécessairement leur pleine et entière coopération, mais elle la facilite.

Le triple souci de déconcentration des activités, d'identification et d'adaptation aux problèmes locaux et de multiplication des points de service ouverts à la population va conduire à faire éclater la configuration par districts au profit d'un maillage beaucoup plus serré de postes de quartier, au nombre de quarante-neuf, tandis que certaines ressources sont regroupées dans quatre « centres opérationnels » (ci-après CO) conçus comme centres de services mettant à la disposition des PDQ, à leur demande, les unités de soutien (réserve générale, enquêtes, police technique et scientifique, détention). Un Centre de suivi opérationnel assure le suivi et la coordination des activités quotidiennes et la réponse aux événements. La logique qui préside à ce nouveau déploiement peut s'analyser de la façon suivante : tout ce qui dans le Service est en relation directe avec la demande de la population est démultiplié et décentralisé au plus près de cette demande, les autres activités - de soutien ou d'initiative - sont au contraire regroupées dans des centres de service à la disposition des premiers. On attend ainsi une combinaison de meilleure disponibilité/adaptation à l'égard du « client » local, tout en réalisant des économies d'échelle en concentrant les ressources techniques internes.

La géographie des PDQ a, on le conçoit aisément, fait l'objet de négociations serrées avec les élus locaux, *a priori* favorables à leur multiplication et à leur implantation dans leurs propres circonscriptions. Sachant que l'effectif minimal pour assurer la permanence policière en respectant les normes d'emploi de la convention collective est de vingt-huit agents, il a donc été élaboré une nouvelle carte policière. Les quarante-neuf PDQ desservent en moyenne une population de quelque 35 000 habitants avec un effectif moyen de quarante policiers ; en pratique, la population résidente desservie varie de 13 000 à 60 000 et les effectifs se distribuent de vingt-huit à quatre-vingt-dix-sept. On notera

que cette répartition même fait ressortir des contrastes marqués entre, par exemple, les zones périphériques d'habitat dispersé où les proportions de classes moyennes aisées et de personnes âgées sont dominantes, les quartiers plus défavorisés d'habitat beaucoup plus dense, ceux à composition ethnique marquée, et ceux des «affaires» au centre-ville, dont la population permanente est faible mais qui connaissent une occupation, une circulation (et une délinquance) diurnes intenses. Par là s'illustre cette évidence que toute volonté d'adaptation fine des stratégies policières au local entraîne mécaniquement une différenciation accrue au sein du même service.

Sous la direction d'un commandant, nouvel emploi qui va faire l'objet d'un recrutement et d'une formation *ad hoc*, les effectifs du PDQ sont essentiellement composés des équipes d'agents de quartier, ou patrouilleurs, qui assurent la permanence de l'accueil et la réponse aux appels, sous l'autorité d'un superviseur (équivalent du brigadier). Le soutien administratif est assuré par un personnel civil. Deux innovations marquantes : le policier socio-communautaire, agent spécialisé et le «comité aviseur des partenaires». Le premier est la personne ressource permanente dans les relations avec les partenaires locaux ; à l'égard de ses collègues patrouilleurs, il joue un rôle central pour le repérage, le collationnement, l'analyse des «problèmes» dont la résolution est confiée à chacun. Le comité aviseur est l'instance partenariale locale instituée auprès du commandant qui en nomme les membres parmi les responsables de la communauté ; conçus comme des outils de travail pour la mise en œuvre des politiques policières, ils n'intègrent pas les élus locaux, auxquels les commandants de quartier font rapport par ailleurs et selon d'autres procédures.

LE CENTRE OPÉRATIONNEL

Quatre centres opérationnels regroupent régionalement les unités de soutien aux PDQ de leur ressort. Leur rôle est de fournir les services spécialisés ainsi que de coordonner, lorsque cela s'avère nécessaire, l'ensemble des opérations.

Il ne s'agit d'aucune façon de créer une direction régionale qui coifferait les PDQ, et le souci de marquer cette orientation a conduit à ne pas les doter d'une direction propre : les CO étaient à l'origine pilotés par un conseil de direction collectif regroupant les commandants des PDQ du ressort et ceux des unités spécialisées basées au CO. Celles-ci sont pour l'essentiel les suivantes :

Les groupes d'intervention, ou réserve générale de la gendarmerie (patrouilleurs) comptent entre 70 et 100 agents par CO ; ils interviennent en unité collective lorsque l'événement (maintien de l'ordre, sinistre important) le commande et sinon opèrent en groupes d'intervention locaux et en patrouille de renfort à la demande des PDQ.

Les enquêtes, constituées en modules spécialisés selon les catégories de crimes, et qui sont supposées mettre également en oeuvre le principe de la responsabilité géographique. Les enquêtes de longue haleine sur les crimes les plus graves sont réservées à des unités spécialisées et centralisées, regroupées dans un « Centre opérationnel spécialisé » et placées en fait directement sous l'autorité de la Direction des enquêtes.

Il est prévu l'établissement d'ententes formelles entre les unités dans le but d'assurer la priorité aux demandes des postes de quartier en matière d'enquêtes. L'ensemble des commandants des PDQ d'un CO doit être au courant de toutes les activités d'enquête de leur centre et ce sont eux qui conjointement avec les commandants des enquêtes doivent décider des priorités dans ce domaine. Cette organisation doit faire l'objet d'une méthode formelle d'entente de type « client-fournisseur » entre les PDQ et le CO.

Est créé dans chaque CO un « *module d'analyse* », dont les membres (une dizaine par CO), policiers expérimentés, sont destinataires des informations et rapports d'événement en matière criminelle de la part des patrouilleurs des PDQ, centralisent, recoupent et analysent ces données afin d'orienter et de guider le travail des enquêteurs. Cartographie criminelle, recension des modes opératoires et recouplement des renseignements de toute provenance doivent permettre de procéder systématiquement à des « enquêtes par concentration », gage d'une efficacité accrue.

Les détentions sous toutes leurs formes (gardes à vue, dégrisement, etc.) sont regroupées dans les CO, de façon à décharger de toute fonction de surveillance les PDQ, dans lesquels aucune cellule n'est prévue. De ce fait, la gestion de la détention devient une spécialisation interne au service. Concrètement, chaque arrestation doit donc se conclure par la conduite et la remise au CO de l'interpellé.

On ne présentera pas ici les mesures organisationnelles d'accompagnement nécessitées au centre et dans les directions de soutien par la mise en place de cette nouvelle organisation territoriale, sauf pour mentionner un point tout à fait notable pour l'ensemble des personnels de tous grades : le raccourcissement drastique de la ligne hiérarchique. Celle-ci comptait initialement neuf niveaux, du directeur à l'agent, qui sont ramenés à cinq. On verra par la suite que cette mesure radicale a dû subir quelques aménagements.

UN CHANGEMENT DE CULTURE

158

Conscients de ce que le changement de structures territoriales, mais aussi et surtout de logique et de priorités d'action contrarie les traditions et les modes de pensée implantés de longue date dans le Service, le projet identifie cette culture policière dominante comme « *le plus grand obstacle à l'implantation d'un nouveau modèle de police* ». Il se propose de le lever en explicitant les nouvelles valeurs, qui privilégient l'ouverture vers l'extérieur, et surtout en assurant la cohérence des aspects de l'organisation liés à ces valeurs, sous trois dimensions : le développement de l'imputabilité et de la responsabilisation individuelle par la décentralisation géographique ; la modification des critères de recrutement, privilégiant la volonté de servir plutôt que l'esprit d'aventure (de ce point de vue, la mise en œuvre du projet a été facilitée par une conjoncture démographique qui a entraîné un très rapide rajeunissement des effectifs) ; un changement des critères d'évaluation de la performance, qui privilégient traditionnellement les arrestations, ou le temps de réponse aux appels, par des critères mieux associés à la victimisation réelle, au sentiment de sécurité, à la satisfaction de la collectivité.

Il faut enfin mentionner deux conditions essentielles pour crédibiliser l'ensemble du projet. En premier lieu, des PDQ dont les effectifs ont été calculés au plus juste ne pourront dégager des ressources nécessaires pour la résolution de problèmes et le travail d'initiative que si leur charge de travail n'est pas d'entrée de jeu saturée par les appels d'urgence. Est ainsi mise en œuvre une «réingénierie des appels» visant à effectuer centralement le tri entre les appels qui permettent de penser qu'une atteinte physique est en cours (priorité 1), ceux qui signalent une atteinte à la propriété (priorité 2) et les autres (priorité 3) dont la réponse peut être différée ou qui peut se régler par le déplacement du demandeur. Ce dispositif débute en 1996 et produit en effet, pour l'essentiel, les résultats attendus.

En second lieu, la multiplication des unités géographiques, le regroupement de leurs centres de soutien, la décentralisation des procédures et des responsabilités, tout concourt dans le nouveau modèle à prêter une importance décisive aux réseaux, flux et dispositifs de circulation et de traitement de l'information, à défaut desquels la structure risque d'éclater. Il doit être pour la même raison porté une attention extrême à la communication interne, tant en ce qui concerne l'acheminement des messages intentionnels que la prévention de la circulation des rumeurs.

LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME, CHRONOLOGIE

L'approbation formelle par le Conseil de la CUM de «l'énoncé directionnel» marque le point de départ de la mise en œuvre de la réforme, qui va se déployer selon un calendrier très serré. Pour la réalisation pratique, le groupe de travail qui a conçu intellectuellement le projet passe la main à une nouvelle structure, le Comité de développement et d'implantation de la police de quartier (CDIPDQ), confiée à un cadre supérieur sous la responsabilité directe du directeur du Service. Ce comité élaboré un plan de développement organisationnel qui énonce les quelque sept cents mesures qui doivent être prises pour planter le modèle, leurs responsables et le calendrier prévu. Il s'emploie ensuite à le réaliser.

En pratique, le choix est fait de procéder en deux étapes. En janvier 1997, doivent ouvrir dans les secteurs Sud et Ouest les vingt-trois premiers PDQ et les deux CO correspondants. Les vingt-six autres dans les secteurs Nord et Est ouvriront en janvier 1998 en bénéficiant de l'expérience des précédents.

L'année 1996 va donc être employée aux activités de préparation et de préfiguration de la première vague de PDQ : recherche et aménagement des ressources physiques (mobilier et immeubles, équipement) ; sélection et formation des futurs commandants, qui va prendre la forme d'un programme universitaire à plein temps pendant dix mois ; affectation et formation des superviseurs, agents de quartier et employés de service.

Parallèlement est achevée la rédaction du document doctrinal détaillant le nouveau modèle (*Livre vert*) qui fait l'objet d'une intense campagne d'information interne et externe, suivie de sondages destinés, en interne à évaluer les dispositions du personnel du Service et en externe à mesurer les attentes de la population avant l'ouverture des PDQ. Enfin, les négociations menées avec la Fraternité conduisent à la signature d'une nouvelle convention collective prenant en compte le projet.

La phase I de la police de quartier est effective le 15 janvier 1997, et la responsabilité de la suite de la mise en œuvre de la réforme va dès lors être dédoublée. Tandis que le CDIPDQ poursuit sa tâche en préparant la phase II qui doit compléter le basculement dans le nouveau modèle, est créée une nouvelle Équipe de support et de mise à niveau (ESMN), chargée du suivi post-implantation du fonctionnement des unités de la première phase, d'en assurer le soutien, d'en évaluer le fonctionnement, et de veiller à ce que le développement opérationnel respecte le programme et la philosophie de la police de quartier.

L'ESMN procède à un premier diagnostic du fonctionnement des nouveaux PDQ au printemps de 1997 qui en repère faiblesses et risques de dérives et conduit à l'élaboration d'un plan de réalignement à court terme, mettant notamment l'accent sur la nécessité de resserrer définitions de postes, de rôles, de procédures.

En février 1998, la seconde phase est mise en œuvre avec l'ouverture des vingt-six postes et des deux CO des régions Nord et Est. Est ainsi mis fin à la périlleuse période de transition qui a vu le SPCUM fonctionner moitié-moitié sur deux modèles différents correspondant à des philosophies et priorités d'action assez nettement contrastées (puisque aussi bien le modèle « police de quartier » a été développé pour pallier les insuffisances du modèle antérieur). L'équipe du CDIPDQ est alors dissoute, et celle de l'ESMN prend la responsabilité du suivi de l'ensemble de la mise en œuvre de la réforme, parallèlement aux directions centrales qui assurent la continuité du fonctionnement quotidien.

C'est alors que survient un événement tout à fait inattendu. Le directeur du Service, promoteur et *leader* incontesté de la réforme, et qui s'en est fait le porte-parole éloquent auprès de tous les partenaires du SPCUM depuis l'origine, démissionne en avril 1998, près d'un an avant la fin de son mandat, pour se présenter aux élections municipales de la ville de Montréal. L'événement va ouvrir une période de flottement puisqu'en même temps qu'est nommé par les responsables de la CUM un directeur intérimaire, est ouverte implicitement la campagne de recrutement d'un nouveau directeur, et donc une concurrence plus ou moins feutrée entre les divers dirigeants du SPCUM qui s'estiment en position d'y prétendre. Accessoirement cet événement fournira une interprétation plausible à ce qui a été perçu par beaucoup comme une hâte excessive et une précipitation inutile dans le calendrier de mise en œuvre de la réforme : dans la perspective d'une candidature à la mairie de Montréal, il importait que la réforme de la police de Montréal puisse apparaître réalisée.

Cette période est de fait utilisée pour établir un premier état des lieux, notamment par une vaste consultation des personnels, menée conjointement par la direction du SPCUM, la Fraternité et les diverses associations professionnelles. Les résultats en sont très significatifs. Il apparaît en substance que le projet de police de quartier est accepté dans son principe et dans les objectifs affichés, mais que la réalisation concrète soulève de vives critiques sur trois points majeurs. Les effectifs sont jugés insuffisants pour

que la police de quartier fonctionne, les procédures, définitions de fonction, responsabilités sont jugées floues, imprécises, peu cohérentes et enfin la collaboration entre unités (et tout spécialement entre gendarmerie et enquêtes) fonctionne mal. Par contre à l'automne 1998, un sondage post-implantation auprès de la population des vingt-trois PDQ de la phase I témoigne qu'après vingt mois de fonctionnement, la satisfaction du public est réelle tant en ce qui concerne le jugement porté sur la qualité du service offert par la police que le sentiment de sécurité qui a progressé.

Lors de sa prise de fonction en septembre 1998, le nouveau directeur, M. Sarrazin, d'autant mieux au fait du dossier de la réforme qu'il était jusqu'alors responsable de l'ESMN, est ainsi devant une situation contrastée. Telle qu'elle est mise en œuvre, la nouvelle police de quartier recueille un large assentiment dans le public, elle est de ce fait un succès notable, mais soulève des critiques virulentes de la part de ceux chargés de la mettre en œuvre, qui apparaissent à la fois harassés par le rythme du changement qui leur a été imposé, et très démunis d'outils techniques indispensables (procédures, guides de conduite, modes opératoires, compétences spécialisées).

Une première série de mesures début 1999 a pour objet de resserrer les liens entre services et unités. Restructuration et simplification de la structure des directions centrales, mise en place de coordinateurs au sein des CO pour inciter à une meilleure prise en compte par les enquêtes des priorités des PDQ, préparation d'une nouvelle étape de déconcentration des services administratifs centraux. La première moitié de l'année 1999 va être ensuite consacrée à établir un état des lieux, et tout spécialement un état du moral des personnels : étape de diagnostic, et par là-même de pause dans le déploiement des réformes marquée par trois temps forts. Une «tournée du directeur» qui prend un contact direct avec toutes les unités et recueille les préoccupations du personnel, centrées notamment sur des questions d'effectifs qu'une vague de départs à la retraite anticipés a rendu plus aiguës, et les problèmes lancinants de coopération entre patrouille et enquêtes. À la suite de cette tournée, le directeur mandate

une société de psychologie industrielle pour étudier plus spécifiquement le moral des cadres. Enfin, un sondage adressé à ceux-ci montre qu'ils sont en attente d'éclaircissements de la part de la direction après une trop longue période de flottement et d'incertitude.

Ces divers éléments sont intégrés dans une étude plus systématique des forces et faiblesses de l'organisation et du modèle de police de quartier, réalisée à l'été 1999, et qui sert d'exposé des motifs à un nouveau plan d'action, ou «itinéraire du changement» qui planifie les efforts à mener au cours du mandat de l'actuel directeur (1998-2003) selon quatre «jalons» portant successivement sur les renforcements des postes de quartier, de l'encadrement de gestion, et enfin du service à la clientèle. Fin 1999, une nouvelle cellule est créée auprès du directeur pour suivre la mise en œuvre de ce plan.

La chronique de la réforme s'organise ainsi en quatre temps : les deux années 1994 et 1995 sont consacrées à la conception et à la validation du modèle, il est implanté matériellement en 1996-1998, le départ de son promoteur au printemps 1998 initie une période de flottement puis de pause et d'évaluation et diagnostic approfondis débouchant fin 1999 sur une nouvelle et supposée dernière étape de consolidation, prévue pour se dérouler - sauf événement majeur - jusqu'en 2003.

On notera également que, selon ce schéma pour partie encore prévisionnel, la mise en œuvre de cette nouvelle police de quartier aura demandé une décennie, composée en fait d'une période de lancement accéléré en quatre ans, et après une année d'incertitude, une période de développement et consolidation de cinq ans. Il est à supposer que ce qui a été gagné en précipitant initialement le mouvement pour l'accorder à une conjoncture électorale externe a été reperdu (et sans doute bien au-delà) par le temps qu'il a fallu par la suite consacrer à la «consolidation».

COMMENTAIRES : FORCES ET FAIBLESSES

On ne saurait proposer ici une analyse approfondie et détaillée d'un processus qui n'est pas achevé et que l'on n'a

pu observer que de façon très succincte. Toutefois les entretiens réalisés avec les interlocuteurs rencontrés ont témoigné de convergences suffisamment nettes, des directeurs et cadres supérieurs aux agents et superviseurs des PDQ, pour que puissent être esquissées quelques lignes directrices. Il ne s'agit donc pas ici des conclusions personnelles de l'observateur externe, mais d'un essai de mise en forme systématique des remarques qui nous ont été faites. Sans doute cette mise en forme même témoigne d'un choix et d'une systématisation, informés par l'analyse sociologique des organisations, et notre propre expérience des organisations policières. On s'est cependant efforcé de rester au plus près des analyses des acteurs eux-mêmes. Pour ce faire, on conserve dans la présentation ci-après les deux axes majeurs selon lesquels ces analyses sont avancées : un tableau des forces et faiblesses du modèle à l'époque de l'observation (janvier-février 2000), et un classement des gagnants et des perdants dans le processus de réforme. Ces deux «points de vue» se complètent, le second - sans doute plus contestable - ayant néanmoins le mérite essentiel de rappeler que le changement organisationnel est certes affaire d'organisation et de gestion du changement, mais aussi et d'abord affaire d'acteurs sociaux identifiables, avec leurs sentiments, orientations et intérêts.

La satisfaction du public

Noté à plusieurs reprises, lors des sondages successifs auprès de la population, confirmé par les élus dans leurs relations avec le Service, l'objectif essentiel visé par la réforme, la satisfaction du public, est en passe d'être atteint. Sans doute l'action policière ne saurait satisfaire tout le monde en tous temps, mais les indicateurs disponibles témoignent que la qualité des rapports entre police et population s'est améliorée, plus d'ailleurs que ne le pensent les policiers eux-mêmes, souvent plus attentifs aux insuffisances de leur propre prestation qu'au sentiment réel du public. Ce dernier n'est ni universel ni sans nuances, mais il atteste que le public juge que le Service

est en ce domaine en progrès, et accomplit d'incontestables efforts.

Sans doute une raison de ce résultat positif est-elle à rechercher dans la qualité du groupe constitué par les commandants des PDQ. Très soigneusement sélectionnés, ayant bénéficié d'une formation intensive, conscients d'être en première ligne de la réforme et d'en être professionnellement les premiers bénéficiaires, ils n'ont pas ménagé leurs efforts et constituent assurément pour le Service une ressource majeure. Ils ont bénéficié de surcroît d'une conjoncture doublement favorable : à l'intérieur de l'organisation, tout le monde est conscient de la tension créée par des effectifs trop tendus et un mode de fonctionnement qu'il a fallu très largement improviser, les commandants ont donc bénéficié d'un soutien attentif, si ce n'est - le cas échéant - d'une patience et d'une indulgence inhabituelles de la part des organes centraux.

Des commandants de quartier valorisés

165

Parallèlement la position même de commandant de quartier par rapport aux notables locaux, la capacité de choisir ses interlocuteurs en allouant une participation au Comité aviseur, une grande autonomie d'action et d'innovation, ont permis aux commandants de s'imposer très rapidement sur la scène sociale locale. Faibles contraintes internes et fort prestige externe ont ainsi dessiné des positions sans doute lourdes en termes de charge de travail et de responsabilités, mais riches en rémunérations symboliques et de prestige. Plus généralement sans doute les commandants de quartier, qui ont forgé quelque esprit de corps lors de leur formation initiale, ont le sentiment d'être la force montante au sein du service. Cette appréciation d'ensemble mériterait d'être nuancée et précisée, il y a clairement des PDQ plus performants que d'autres, mais c'est peut-être un indice supplémentaire de leur position d'ensemble que le Service n'ait pas semblé chercher jusqu'à présent à évaluer plus finement la performance relative de chacun (et s'est ainsi privé d'un précieux outil d'analyse).

Le travail de police judiciaire : une intensification ambivalente

Troisième point fort reconnu de façon générale : le regroupement des enquêtes dans les quatre CO a permis d'en enrichir notablement les ressources, grâce notamment à la création des services d'analyse criminelle et au développement des enquêtes par concentration. En outre, la diminution mécanique de la pression de l'événement, des affaires apportées en temps réel par les patrouilleurs, a permis une plus grande spécialisation, un travail plus approfondi, et il en résulterait (à défaut de chiffres précis) une amélioration notable de la performance en matière d'élucidation. Ce point fort, d'après les enquêtes, est tout autant, faut-il le souligner, un des points faibles majeurs d'après l'organisation dans son ensemble, puisqu'il s'engendre d'une rupture manifeste, profonde, de la relation de travail quotidienne, sur le terrain, entre enquêteurs et patrouilleurs. Ce point est trop saillant, et trop unanimement déploré par les personnels en tenue pour qu'on n'essaie pas d'en sonder plus avant les causes. On ne dispose pour autant d'aucun indice permettant de trancher entre l'hypothèse du point aveugle, qui aurait échappé à la sagacité des promoteurs du nouveau modèle, ou celle de la subtile manœuvre hardiment conçue et discrètement réalisée par les responsables des enquêtes eux-mêmes, ayant perçu l'opportunité de s'affranchir sans coup férir de la pression des plaintes quotidiennes et du menu fretin délinquant ramené dans le filet de la patrouille de voie publique...

Plus généralement, le rapport enquête/gendarmerie pointe une faiblesse majeure du modèle, autour de la relation entre les ressources concentrées au CO et les PDQ qu'elles doivent desservir. Cette relation est conçue et présentée comme une relation « client-fournisseur » selon une métaphore économique faisant référence à une situation de marché parfait où le client est supposé roi. Pour autant, on sait que la théorie de la concurrence pure et parfaite ressort de l'utopie, et que la réalité met rarement le client en situation dominante. Tout au contraire, dans

le cas d'espèce : la relation entre les ressources des CO (enquêtes ou groupes d'intervention) et la demande émanant des PDQ est celle d'un fournisseur en situation de monopole devant un grand nombre de clients individuels atomisés, et c'est donc le premier qui dicte sa loi aux seconds.

Il n'est pas assuré que dans le monde des organisations complexes et des services publics, la métaphore du marché ne soit pas parfois tout à fait contre-productive.

Ancienneté et résistance au changement

Un autre point faible ressort d'une conjoncture particulière et se diluera peut-être avec le temps, mais les effets en sont actuellement trop prégnants pour ne pas être soulignés. Il s'agit de ce qui a été identifié comme « fuite des compétences » dans les PDQ. En créant des unités de réserve et renfort dans les CO, pourvues selon des règles de mobilité interne qui accordent la priorité à l'ancienneté dans le service, ont été constituées autant de « niches » permettant aux « anciens » de se maintenir dans un environnement et un style de travail traditionnels, et d'éviter ainsi les incertitudes et remises en question liées à la création des PDQ. Ce phénomène a été accentué par le sentiment de fragilisation, mise en danger, ressenti par nombre de patrouilleurs expérimentés, ayant toujours servi dans les nombreuses unités des Districts, et mutés sans transition dans des PDQ à effectifs restreints, où la taille de chaque relève est minimale, et où s'éprouve donc beaucoup plus fréquemment un sentiment de vulnérabilité devant l'événement majeur toujours possible.

En résumé, accentuée par une vague de départs en retraite anticipés, la concentration des anciens dans les CO et les recrutements massifs de jeunes, aussi bien à l'échelon des superviseurs que des agents, ont peuplé les PDQ de policiers très faiblement expérimentés, tandis que ceux qui avaient une compétence de terrain affirmée se concentraient soit dans les PDQ du centre-ville les plus importants, soit plus encore dans les unités des CO où ces compétences sont de bien moindre utilité.

L'échelle des PDQ : un dimensionnement problématique

S'agissant du dessin des structures de la police de quartier, deux points sont soulignés. En premier lieu, il est couramment argué, par nombre de nos interlocuteurs, que dans l'intention de faciliter l'examen du projet par les élus de la CUM, le nombre même de PDQ a été conçu trop largement, conduisant mécaniquement à la conception de PDQ trop petits, aux effectifs trop restreints pour dégager, dès que la pression des appels se fait sentir, les ressources de temps et de personnel requises pour le déploiement d'une réelle pratique de résolution de problèmes. De même, il est observé que la louable volonté de débureaucratisation, de raccourcissement de la ligne hiérarchique, en vue du rapprochement entre la base et le sommet de l'organisation, a été mise en œuvre de façon dogmatique, de telle sorte que se recréent aujourd'hui, subrepticement, des échelons intermédiaires nécessaires, dont deux exemples sont fournis par la création d'une position de patrouilleur-senior, et par le très vraisemblable glissement de l'emploi actuel de «coordinateur» des CO vers une fonction de commandement, intermédiaire entre les commandants de PDQ et la direction centrale.

168

GAGNANTS ET PERDANTS

Ce point de vue en termes de forces et faiblesses du modèle se combine avec un point de vue complémentaire identifiant les gagnants, et les perdants de la réforme. Les premiers ont déjà été signalés implicitement dans ce qui précède. Le nouveau corps des commandants des PDQ bénéficie de positions professionnelles actuelles le plus souvent considérées comme enviables, et se perçoit de façon vraisemblablement très réaliste comme le creuset, ou bassin de recrutement, des futurs dirigeants supérieurs du Service.

De façon peut-être moins consciemment délibérée mais très paradoxale, les «enquêtes» ont réussi à la fois à rester presque totalement à l'écart du remue-ménage, de la

pression et des tensions du changement, tout en profitant de celui-ci pour concentrer leurs ressources, mettre leurs activités beaucoup plus à l'abri de la pression de l'événement et de la demande sociale, et donc développer leur logique autonome de fonctionnement (et notamment une spécialisation accrue).

Symétriquement, deux groupes professionnels ont supporté une large part du coût humain de la réforme. En premier lieu, de façon ponctuelle sans doute, mais brutale, une part importante de la haute hiérarchie, qui occupait entre autres les emplois de chefs de districts, a été écartée de tous centres de décision ; en termes plus directs, on dirait « placardisée ». Considérés comme inutilisables dans la nouvelle orientation, ils ont été affectés à des fonctions de conseils imprécises, où à défaut d'occupation réellement significative il leur était toujours loisible de nourrir la rumeur. Il n'est pas assuré de ce fait que le procédé ait été sans conséquences négatives importantes.

De façon plus permanente, la fonction de superviseur, stratégique dans tout modèle de police, et dans celui-ci plus encore que dans d'autres, est doublement affectée. Dans les PDQ, ses responsabilités sont considérablement amplifiées, par l'effet de taille sans doute qui le met le plus souvent seul en responsabilité de l'ensemble du PDQ, mais aussi par la concentration des fonctions du commandant sur des activités locales de contact et partenariat, qui le mobilisent sur les relations extérieures du Poste. De fait, le superviseur est le plus souvent en position de seul responsable opérationnel, et les renforts potentiels du CO ne sont pas toujours ni facilement disponibles.

À cette responsabilité notamment accrue par rapport aux superviseurs du modèle antérieur, l'organisation n'a pas apporté de compensations manifestes. Au contraire semble-t-il, les opportunités de promotion se sont affaiblies. Avec la réduction des échelons hiérarchiques, la hauteur de la marche entre chacun a été proportionnellement accrue : entre le sergent et le lieutenant d'autrefois la distance était plus faible qu'entre le superviseur et le commandant d'aujourd'hui. Il n'est pas impossible de ce fait que le Service ne rencontre, dans les années à venir, des

difficultés pour maintenir le niveau actuel de sélection du premier degré d'encadrement.

CONCLUSION

On l'a mentionné, et on y insiste à nouveau, notre objet n'est pas d'examiner et encore moins d'évaluer la pertinence du concept de police de quartier et la qualité de sa mise en œuvre, et si cette tâche devait être menée, elle nécessiterait de beaucoup plus conséquentes investigations. Il s'est agi plus modestement de prendre connaissance des méthodes, dispositifs, procédés par lesquels était initié et piloté un changement essentiel de stratégie et de structure dans un service de police important, et d'essayer d'en extraire quelques enseignements quant à la gestion du changement dans les organisations policières. Quatre enseignements majeurs nous semblent pouvoir être proposés en conclusion de cette étude, ils constituent ce qui nous est apparu comme les deux points forts, et symétriquement les deux difficultés majeures de la réforme mise en œuvre.

170

LA GESTION DU TEMPS

Au-delà des péripéties qui ont affecté la fin du mandat de J. Duchesneau, la mise en œuvre d'un projet aussi ample que celui de la police de quartier tel qu'il a été conçu par le SPCUM est difficilement envisageable en dehors du cadre temporel constitué par le mode de nomination du directeur. La notion ici essentielle est celle de mandat. À l'achèvement du processus de sélection du directeur, celui-ci est titulaire d'un mandat de cinq ans qui ne saurait être remis en question, sauf crise majeure, et il n'y en a pas eu d'exemple depuis la création du Service. En conséquence, il peut programmer et planifier son action sur cette période quinquennale, et la disposition de cet horizon temporel est un atout essentiel.

LA RÉFLEXIVITÉ DE LA DÉMARCHE

Là encore les premières années ont été quelque peu précipitées, il n'en reste pas moins que de façon très systéma-

tique, les conducteurs du changement s'obligent régulièrement à marquer une pause, à procéder à un examen interne et à une évaluation externes. Ceux-ci ont pris ici des formes très variées : sondages, tournées internes et externes, groupes de travail *ad hoc*, études confiées à des organismes indépendants, etc., mais au total, la masse des données d'observation et de mesure qui ont accompagné la mise en œuvre du projet, servi de signaux d'alarme et suscité les mesures correctives requises, est très impressionnante. Il apparaît ainsi que sans jamais retrancher de leur ambition réformatrice, les promoteurs du projet ont dans le même mouvement toujours su recourir à de multiples ressources cognitives et méthodologiques externes.

LA CONTINUITÉ DES ÉQUIPES DE PILOTAGE

En contrepartie, pour une part, du trait positif précédent, la réforme a vu un incessant passage du témoin, et des responsabilités, entre ceux chargés de penser et de mettre en forme le projet, ou ses réarrangements majeurs, et d'autres équipes, en charge de la mise en application du programme. Cette oscillation répétée entre conception et exécution a eu chaque fois pour conséquence de se priver des ressources de l'équipe de conception tout en passant le relais à une équipe qui n'est pas nécessairement en possession de la logique interne du projet, et ne dispose pas toujours d'une intelligence suffisante de sa cohérence pour procéder spontanément aux ajustements requis par la conjoncture. On multiplie ainsi les risques de contradictions ou inconséquences entre les différentes mesures d'application.

LA COPRODUCTION DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Tout projet de réforme de grande ampleur se présente sous forme d'un axe central, ou colonne vertébrale du projet - dans le cas d'espèce la territorialisation du SPCUM en quarante-neuf PDQ - auquel doivent nécessairement s'ajointre toute une série de mesures latérales, connexes, dérivées, qui sont autant de conditions concrètes et pratiques de mise en œuvre. Il est essentiel de veiller à ce que

ces mesures d'accompagnement soient prises en temps requis : elles sont bien souvent la condition réelle pour que le changement apparent devienne effectif. L'ouverture des vingt-trois PDQ de la première phase peut constituer ici un cas d'école : il ne manquait ni un pouce de moquette, ni un téléphone, mais nombre de procédures régissant tant le fonctionnement interne des nouveaux PDQ que, et surtout, les relations opérationnelles entre celui-ci et les autres services, faisaient cruellement défaut. On peut dans certains cas s'enorgueillir, rétroactivement, « *d'avoir été obligé de tout inventer en urgence sur le tas* », mais on peut aussi générer des dysfonctionnements assez graves pour mettre en péril l'ensemble du dispositif.

Indépendamment donc de la nature du changement envisagé, l'expérience de l'invention et de la mise en œuvre de la police de quartier par le SPCUM semble plaider pour constituer ces quatre éléments comme conditions nécessaires de tout processus de réforme significatif.

■ Dominique MONJARDET

Travail et Mobilités

CNRS - Université Paris X

LA RÉFORME FRANÇAISE AU MIROIR DES POLICES DE PROXIMITÉ ÉTRANGÈRES

par Frédéric OCQUETEAU

La description et les évaluations enregistrées des « polices de proximité » dans bon nombre d'États européens suggèrent des processus contradictoires et des bilans mitigés. Il subsiste un dilemme, ou au moins une tension constante dans l'interprétation des rapprochements des policiers vers les citoyens ou des citoyens vers la police au sujet de la sécurité, c'est-à-dire au sujet des cibles de l'action de tranquillisation urbaine : en terme de priorités, répression vs résolution de problèmes, comme en terme d'identification des fauteurs de troubles et des populations à sécuriser.

La lecture des contributions précédentes suggère une prise de conscience amorcée depuis vingt ans et plus encore dans les années quatre-vingt-dix, des effets négatifs d'un éloignement progressif de la police vis-à-vis de son public dans les démocraties occidentales. En se tournant vers une philosophie apparue comme la panacée pour remédier à cette crise, les continentaux ont cru pouvoir trouver dans la notion de « police communautaire » anglo-saxonne une solution. Mais après beaucoup de réflexions sur le sens de cette notion et son contenu pratique, il semble qu'on lui préfère désormais une autre acclimatation sémantique, celle de « police de proximité », indiquant plutôt un effort d'adaptation organisationnelle de la police publique vis-à-vis des citoyens qu'un effort organisé par les pouvoirs publics de coopération des citoyens en soutien de « leur » police. On verra comment, sous cette terminologie alternative se profilent de nouveaux enjeux de réforme et les objectifs visés. À supposer enfin que les États ou les

fédérations aient engagé une ou des réformes de leurs polices en ce sens ou soient sur le point de le faire - ce qui n'est pas forcément le cas partout -, il s'agit d'en sonder les processus administratifs de mise en œuvre (effectivité/*efficiency*), et pour peu que l'on dispose d'une distance de temps suffisante, leur impact sur les objectifs politiques initialement affichés (l'efficacité/*effectiveness*).

DIAGNOSTICS ET DÉCISIONS

La nécessité d'un rapprochement entre polices publiques et citoyens devient véritablement un enjeu problématique lorsque l'on prend conscience du préjudice collectif lié à leur progressif éloignement mutuel, qu'il s'agisse d'une distance géographique (élément le plus sensible), mais également temporelle ou relationnelle.

Ce constat ne vaut évidemment pas pour toutes les organisations policières. D'aucunes d'ailleurs récusent ce constat d'éloignement, telles notamment les gendarmeries belge et française qui quadrillent l'espace rural depuis des décennies, ou bien certaines polices des cantons suisses qui pratiquent *de facto* la « proximité » sans toujours savoir qu'il s'agit d'un possible problème au sein de la Confédération.

Il n'empêche que les diagnostics portés par les experts conduisent très souvent à peu près au même constat : l'histoire du développement policier en taille et en complexité technique et organisationnelle va toujours de pair avec une mise à distance des populations, notamment dans les grandes agglomérations, ce qui rend les polices urbaines inaptes à répondre aux nouvelles demandes de protection contre l'insécurité, alors que la majorité de la société civile s'est habituée au cours du temps, à tort ou à raison, à l'idée que seules police et justice avaient le pouvoir de résoudre ce type de problèmes. Ainsi, l'insécurité, qu'elle soit un sentiment subjectif ou l'expression d'une réalité objective, à travers divers types de victimisations, est-elle devenue un défi auxquels tous les échelons des pouvoirs politico-administratifs ont pris conscience de devoir s'attaquer, faute de voir la légitimité de leurs institutions

publiques de répression et de prévention à plus ou moins long terme durablement écornée. Or, quoi de plus problématique pour un État que de rester inerte face à la mise en cause durable de ceux qui dispensent la paix publique, mission régaliennne par excellence ?

Sociologiquement, lorsque l'on sonde depuis les années quatre-vingt les efforts pour penser le rapprochement entre polices et citoyens, on observe deux mouvements antithétiques possibles :

- un mouvement centripète relatif, à travers lequel les citoyens « vont » à la police, ou pour le dire autrement, un mouvement par lequel on s'efforce d'organiser au mieux une police communautaire comme police de voisinage. Certes, la question est loin d'être tranchée de savoir qui est réellement ce mystérieux « on » ; autrement dit, dans quelle mesure ce mouvement est-il spontané ou fabriqué, et s'il est fabriqué, ou du moins, accompagné et encadré, pour qui, contre qui et avec qui. Ces questions sont abordées par certains penseurs, mais on n'en trouve hélas que peu de traces dans le présent dossier, à l'exception du dossier allemand.

- un mouvement centrifuge, à travers lequel les polices historiquement « éloignées » du public vont entreprendre un nouvel effort d'adaptation aux besoins des populations émettant des critiques à cet égard, c'est-à-dire vont essayer de mettre en œuvre diverses stratégies de rapprochement. On évoquera plus facilement dans ce mouvement, l'idée de « police de proximité » entendue comme réponse à une « demande » dont la formulation est d'ailleurs identifiée indirectement par des phénomènes d'insatisfaction d'entreprises ou de particuliers regroupés, à l'égard de l'État (mouvements d'autodéfense, sécurité privée, etc.), ou directement par le biais de diagnostics indépendants sur l'état conflictuel du social en général, ou de diagnostics *ad hoc* au profit de l'action publique dans le but de faire légitimer les réformes policières envisagées.

Les premières réflexions sur les polices de proximité tirent leur substance de l'univers anglo-saxon qui fut le premier à s'interroger sur le bien fondé et les limites du « *community policing* ». Il faut ici dire quelques mots de la

manière dont le concept y fut conçu et remarquer que de garder le terme de « police communautaire » aurait eu beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages. Mieux valait donc l'abandonner à cause des risques de confusion sémantique, inventer celui de « police de proximité » et s'en tenir à lui. Pourquoi ? Parce que le « *community policing* » recouvre en définitive deux réalités différentes.

Une version modernisée du modèle de Peel (*policing by consent*) avec sa traduction la plus célèbre, réaménagée depuis 1985 en Grande Bretagne, les fameux *Neighbourhood Watch* : des patrouilles de voisinage, mises en place après consultation populaire, sont affectées à la surveillance d'un secteur géographique déterminé et relayées par un *community constable* désigné par la communauté de base pour être le porte-parole auprès de la police de ses besoins de protection contre divers actes de délinquance. Ces mouvements, très nombreux aujourd'hui en Grande Bretagne, seraient en voie d'essoufflement voire d'épuisement.

Une autre version plus étroite reste focalisée sur le patrouilleur public, qui ressemblerait plus à notre îlotier traditionnel à qui l'on cherche à donner un nouveau rôle et un nouveau statut selon les besoins populaires. Son identité n'est pas encore stabilisée ; en effet, il doit éviter de passer pour un espion de la police criminelle ou de renseignement, ou pour un éducateur de rue (au point d'être rejeté par son institution d'appartenance en dissolvant son identité de policier mal à l'aise avec les finalités de la prévention communautaire), et qui plus est, de (re)trouver son identité dans une fonction de « solutionneur des problèmes ou des conflits de la société » en maîtrisant les partenariats avec d'autres régulateurs non policiers.

L'idée de « *community policing* » recouvre bien souvent les deux aspects enchevêtrés. Tandis qu'en Europe continentale et dans les pays latins notamment, on s'achemine plus explicitement vers un nouveau « policier de proximité » qui a pour nom à Haarlem depuis 1985, agent d'équipe de quartier, à Bruxelles depuis 1992 agent de quartier, à Montréal depuis 1996 policier de quartier, ou à Madrid dans le projet Policia 2000, agent de police de proximité, sans parler de notre nouveau policier de proximité.

....

(1) Cf. OCQUETEAU (F.), 1999, «Trois questions restées en suspens», in SHAPLAND (J.), VAN OUTRIVE (L.) (dir.), 1999, *Police et sécurité : contrôle social et interaction public/privé*, Paris, l'Harmattan, p. 33-37.

En résumé, dans certains contextes, la fonction est conçue comme la version technicisée de remplacement du citoyen défaillant dans son rôle « d'oreille et d'œil de la police ». Dans d'autres, c'est l'agent polyvalent de la police dont on souhaite qu'il apaise les tensions, conflits et violences en partenariat avec d'autres agents de médiation de première ligne sur un territoire déterminé. La différence réside dans la nature du statut de l'agent en question¹: d'un côté, de simples citoyens civils encadrés par des agents publics, de l'autre des gardes de sécurité explicitement mandatés par les autorités pour soutenir la police (les gardes de sécurité du *Land* de Bavière par exemple), ce qui les place ouvertement sous statut public (comme en France les Adjoints de sécurité), enfin et surtout des îlotiers traditionnels à qui l'on assigne de nouvelles missions et que l'on baptise différemment.

S'agissant d'obtenir une meilleure légitimation des agents de proximité par le public, il apparaît que maintes conceptions nouvelles de la fonction concernent essentiellement le « *design* » : il s'agit surtout de modifier les apparences de la sollicitude de l'État à l'égard des citoyens en donnant des signes tangibles de rapprochement géographique, temporel et relationnel ; bien moins de modifier des statuts en asservant ou en délégant des attributs de puissance publique à de nouveaux agents civils comme gardes ou régulateurs communautaires par exemple, ce que l'on fait toujours avec une très grande prudence, vue l'hostilité jalouse des syndicats de policiers à ce sujet.

Même si maints cantons suisses fonctionnent sur une police de proximité bel et bien constituée de polices civiles de citoyens, la plupart des autres expériences de réformes concernent des réorganisations de polices à l'échelon local. Concernant une grande ville comme Montréal, la réforme en cours du « poste de quartier » offre un modèle reposant sur cinq principes opérationnels, un mixte réussi des approches américaines et européennes continentales : « l'approche résolution des problèmes » ; « la responsabilité géographique » ; « l'approche-service » ; le « partenariat » ; « la valorisation du personnel ». Quant au projet madrilène, son inspiration néo-libérale résolument managériale, très

accusée depuis 1996, est encore plus explicite dans son nouvel affichage. On y concocte une réforme ambitionnant de créer une direction par objectifs, doublée d'un système très sophistiqué d'évaluation de la performance policière en interne par la mise au point d'un système financier d'intérêt collectif et individuel des nouveaux « agents de police de proximité ». Toutes proportions gardées, il s'agit d'introduire une discrimination positive comme dans le modèle français pour les enseignants invités à accepter de s'investir plus que la moyenne de leurs collègues dans des établissements scolaires situés dans des territoires réputés plus difficiles que d'autres, avec le succès que l'on sait. Les volontaires devraient être les enseignants les plus chevronnés et les plus expérimentés, en pratique, ce sont plutôt des jeunes gens qui n'ont pas vraiment le choix. On peut craindre que tous les systèmes incitatifs de ce genre ne soient qu'un pis-aller dans le monde policier. Quoi qu'il en soit, on ne sait pas encore si, ou comment, le projet espagnol sera suivi d'effet. Il n'est pas sûr pour l'instant que, vu sa sophistication intellectuelle, il ne faille pas s'attendre à ce qu'il soit sérieusement amendé lors de sa mise en œuvre.

178

ÉVALUATIONS DE L'EFFECTIVITÉ ET DE L'EFFICACITÉ DES RÉFORMES

Cela nous amène à évoquer la question de l'effectivité des réformes. On entend par là le processus de leur mise en œuvre opérationnelle pour atteindre des résultats, qu'ils soient vagues (généraux) ou très précis. Sous couvert d'efficacité, on vise à analyser l'impact à terme de la réforme entreprise auprès des publiques devant être touchés. À ce sujet, nous avons insisté sur le fait que toute réflexion sur l'évaluation de l'efficacité et de l'effectivité des nouveaux dispositifs mis en place par les politiques publiques de sécurité² posait le problème du statut de l'évaluateur (interne ou externe à l'institution à réformer). C'est bien pourquoi par exemple, la qualité des diagnostics d'une « situation problème » et l'enjeu de son suivi au sein d'un Contrat Local de Sécurité ou son équivalent (Belgique) furent des conditions préalables aux

....
(2) OCQUETEAU (F.), DE CALAN (J.), 1998, « Synthèse et réflexions », in FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), *Évaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La Documentation française, p. 125-132.

réformes de la police de proximité. Ces questions revêtent une importance concrète fondamentale si l'on veut se donner les moyens de la comparaison diachronique lorsqu'il s'agira de mesurer l'impact des réformes.

Concernant les évaluations de l'impact, seuls les pays engagés depuis longtemps dans les réformes offrent évidemment quelques enseignements significatifs. Du côté des changements d'attitude des populations « enrôlées » dans les partenariats de prévention, les expériences connotées « retour à l'ordre » dans le Land de Bavière ou « restauration d'une meilleure communication » dans celui de Brandebourg, ont révélé une bonne reprise en main de la responsabilisation des citoyens concernés par les questions de sécurité (comportements de protection), et une nette évolution des mentalités sur les rôles respectifs des citoyens et des policiers. Beaucoup plus mitigés seraient en revanche les résultats des enquêtes concernant la satisfaction à l'égard du rôle des gardes de sécurité bavarois. Cela nous amène à bien différencier la question du contenu du diagnostic de l'insatisfaction populaire à l'égard des prestations policières, à savoir mieux circonscrire les attentes. Puis à diagnostiquer les éventuels changements de perceptions du ou des publics, une fois la réforme programmée mise en application. À ce sujet, on note par exemple les résultats positifs des enquêtes d'opinion sur la première réforme hollandaise au cours des années quatre-vingt, enquêtes par ailleurs très rigoureusement construites à partir d'une comparaison entre quartiers « réformés » et « non réformés » à Haarlem. Ces résultats liminaires constituèrent d'ailleurs l'argument majeur pour généraliser l'expérience. Et cela contre la pression de policiers hostiles au projet de réforme d'un système de police organisé par équipes de quartier. Le cas de figure est suffisamment rare pour valoir d'être noté. Si à Montréal, la réforme en cours n'est pas encore achevée ni stabilisée, il semble que, comme à Haarlem, le processus de mise en œuvre ait déjà apporté des résultats très encourageants en terme de diminution de la victimisation, du sentiment d'insécurité et de retour de la confiance envers le nouveau dispositif des Postes de quartier.

Beaucoup plus mitigées sont en revanche la plupart des synthèses, sur le fait de savoir si les agents de proximité ou équipes d'ilotage de quartiers (déclinés sous leurs différentes appellations) accomplissent désormais des fonctions plus valorisées au sein de leur institution d'appartenance. À ce sujet, elles témoignent dans l'ensemble d'écheecs relatifs. Ces policiers nouvelle manière continuent d'apparaître en général comme des parents pauvres de l'institution, faute bien souvent en interne d'un réel accompagnement logistique et financier à la hauteur des enjeux (c'est la critique la plus aisée), mais surtout, faute de s'être réellement donné les moyens d'anticiper les conséquences organisationnelles de la nécessité de concevoir une polyvalence des missions à tous les niveaux. De ce point de vue, deux évaluations externes commanditée à des universitaires et une association de consultants belges ont montré que les « policiers de quartiers » étaient restés des réservistes pour d'autres tâches plus valorisées, et notamment les fonctions de police judiciaire déconnectées, qui finissent toujours par l'emporter au sein de l'institution. Dans le meilleur des cas (critique douce), elles ont noté un apaisement au sein des relations de communautés en conflit. Mais (critique beaucoup plus sévère), sur la mise en œuvre, le risque d'entrer dans un processus de canalisation de populations « à risques » réputées dangereuses serait de plus en plus manifeste, autrement dit, de les marginaliser encore plus durablement dans leurs problèmes sociaux en les criminalisant davantage. Le diagnostic allemand évoque également ce risque de marginalisation de populations cibles, objet de l'intervention des gardes de sécurité ou des partenaires de sécurité en interface.

Effet encore plus inattendu à long terme, la mise en place des « équipes de quartiers » aurait même provoqué chez certains riverains de villes pilotes hollandaises une nostalgie de l'ilotage classique, ce qui prouve que lorsque la police de proximité est incarnée par une équipe trop organisée, elle risque toujours de décevoir puisque le citoyen ne vit pas un rapport de familiarité avec son îlotier. Dans ce pays où les réformes peuvent être évaluées sur plus long terme, on cherche à donner un deuxième souffle à la police de

proximité, en gardant le noyau dur de la fonction de police (la répression) et en la couplant à une fonction de résolution des problèmes sur des territoires délimités avec différents partenaires, au motif que des populations seraient plus pénétrées par les valeurs « loi et ordre » qu'elles ne l'étaient auparavant. Ce serait peut-être la préfiguration d'une tentative actuelle pour dépasser la dialectique de l'orientation prévention vs répression dans les contextes où l'on aurait joué telle orientation puis telle autre (Hollande, Belgique flamande). Même constat d'échec en Angleterre où le *crime prevention officer* serait resté le parent pauvre de l'institution, sans compter qu'on en serait revenu : les appels lancingants des gouvernements centraux (avec le *Home Office*) à une reprise en main par les communautés de leurs problèmes de sécurité, semblent le signe évident de l'échec du « modèle » de police communautaire britannique.

À Montréal, la réforme en cours de l'institution laisse entrevoir pour l'instant, des gagnants et des perdants. Les premiers sont les nouveaux corps des commandants des Poste de Quartiers et les enquêteurs qui ont réussi à tirer leur épingle du jeu ; les seconds, plutôt la haute hiérarchie (tous les chefs de districts) ou les superviseurs qui voient leurs responsabilités accrues sans guère bénéficier en compensation d'opportunités de promotion de carrière.

Partout les réformes de la « police de proximité » (anciennes ou en cours) ont néanmoins laissé entrevoir quelque chose d'inédit. Alors que les logiques institutionnelles dominantes ne sont pas dans l'ensemble durablement affectées (personne n'a encore montré de façon décisive qu'une révolution culturelle de l'institution se soit véritablement produite, qui consisterait en la création d'une police de résolution des problèmes en alternative à une police combattant le crime), une meilleure identification des problèmes urbains ou de la société serait en cours de réévaluation de la part des polices nouvelle manière. De part et d'autre, des œillères tomberaient, dès lors que les polices seraient mieux impliquées dans des dispositifs locaux, forums de discussion en vue de coordination des acteurs, etc.

Le gain paraîtra modeste, mais il n'en demeure pas moins que l'opacité légendaire de la police aux yeux du citoyen tout venant a peut-être pris fin, de sorte que si « demande de sécurité » il y a, elle aura beaucoup plus de chances d'être de mieux en mieux formalisée, donc susciter des réponses mieux ciblées.

POUR CONCLURE

La réforme actuelle de la police française³ se donne comme programme de remodeler une police capable d'anticiper et prévenir les difficultés de l'insécurité comme phénomène, (une police mieux fidélisée à son territoire et à la population qui y vit tout en étant connue et reconnue) et capable de mieux savoir répondre aux attentes et divers besoins des habitants. Elle entend ordonner son action autour de territoires bien différenciés de façon incitative et non directive, en créant des agents polyvalents, en responsabilisant les acteurs de terrain ainsi que les cadres hiérarchiques, pour donner au total un service de qualité aux publiques. La doctrine est fixée. Il reste maintenant à tenir compte des forces et faiblesses relevées dans les contextes voisins, de tenir compte et de naviguer à vue parmi l'ensemble des chausse-trappes qui ne manqueront pas de guetter la mise en œuvre, ce qui veut dire demeurer constamment vigilant aux aspects organisationnels et environnementaux de la réforme. L'exercice de pilotage sera long et difficile, mais dans cette matière il faut savoir donner le temps au temps, comme aiment à le dire les politiciens qu'il resterait à prendre au mot en méditant le conseil venu de Montréal : si la volonté politique, au-delà des alternances probables et des ministres n'est jamais prise en défaut en dépit des pauses nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif qui se joue au minimum sur une dizaine d'années, alors on peut espérer que les résultats du défi engagé seront à la hauteur des espérances. Encore faut-il se convaincre que le succès de la réforme ne dépend pas uniquement de la police, comme l'ensemble des synthèses plutôt mitigées n'ont pas manqué de donner à le comprendre en creux ou explicitement. Car si de leur côté les citoyens, et de l'autre, les

....

(3) Pour un exposé détaillé de la doctrine officielle de la réforme française au miroir de laquelle nous avons entrepris ce bilan des expériences étrangères, cf. Ministère de l'Intérieur, 2000, *Guide pratique de la police de proximité*, Paris, IHESI, la Documentation française.

autres ministères régaliens et sociaux ne participent pas en effet de quelque manière au processus de tranquillisation publique en s'imaginant que la sécurité n'est qu'une affaire exclusive d'environnement territorial maîtrisé par et pour les policiers, alors on aura gaspillé beaucoup d'énergie pour pas grand-chose et entrepris une réforme dont on pouvait se dispenser.

■ **Frédéric Ocquetaeu**

IHESI - CNRS-GAPP

POLICE DE PROXIMITÉ ET CITOYENNETÉ EN AMÉRIQUE DU NORD

par Jean-Paul BRODEUR

Ce texte est la version remaniée de la communication de l'auteur au Colloque de célébration du dixième anniversaire de l'INHESI. Il montre, exemples d'évaluation américains à l'appui, le sens que l'on peut accorder à l'évolution semble-t-il décroissante du rôle du citoyen dans les programmes de prévention communautaire ; et en sens inverse, celui qu'on devait donner idéalement à une police capable de concilier obligeance et autorité envers les citoyens.

N o t e s e t é t u d e s

185

LE CITOYEN DANS LA POLICE

On s'entend pour assigner une double origine à la police de communauté (*community policing*). Il est ici opportun de rappeler que le nom complet des nouveaux programmes était « *community-oriented policing* » ou police d'orientation communautaire. La détermination pour conjurer la montée de l'insécurité, entendue autant comme une explosion de la délinquance que comme une progression du sentiment d'insécurité, fut de manière générale à la source de l'élaboration d'un nouveau modèle d'intervention. Ce furent toutefois les conflits entre la police et les minorités ethno-raciales, avec leurs éruptions dans l'émeute, qui provoquèrent une tentative de rapprochement entre la police et les communautés dans leurs diverses composantes

ethniques. Bien que la police fût alors soumise à de fortes pressions extérieures, c'est la hiérarchie des organisations policières qui décida de se rapprocher de la communauté et de pratiquer une politique de la main ouverte - qui risquait de se retourner contre elle, si la main ouverte se changeait en un poing fermé. Il ne semble pas que la possession ou non du statut juridique de citoyen ait joué un rôle déterminant dans ces affrontements entre la police et les minorités ethniques. Tant le Canada que les États-Unis ont de sérieux problèmes avec l'immigration illégale. Or, les affrontements les plus violents ne s'y sont pas produits avec les nouveaux arrivants mais avec les plus anciens, soit, au Canada, avec les premiers occupants du territoire, les tribus autochtones, et aux États-Unis,

avec les descendants des esclaves amenés d'Afrique.

Quelles que soient les carences des réformes de la police en Amérique du Nord, elles ont le mérite insigne d'avoir ouvert la voie à des évaluations rigoureuses de l'efficacité des nouveaux programmes d'action. La rigueur signifie ici que ce n'est pas l'institution qui s'évalue elle-même et que les procédures d'évaluation sont normées par une méthodologie d'ordre scientifique. La plupart des évaluations conduites au Canada ne satisfont toutefois pas à ces exigences de rigueur. Une équipe dirigée par le professeur Lawrence Sherman de l'Université du Maryland a présenté en 1996 au Congrès de États-Unis un rapport faisant le bilan de plus de cinq cents évaluations de programmes de prévention du crime aux États-Unis et dans le monde anglo-saxon. Ces évaluations, il faut le souligner, n'ont pour seul critère que le recul de la criminalité et ne tiennent pas compte de l'impact des programmes sur le sentiment d'insécurité. Seules les évaluations satisfaisant à des critères élémentaires de scientificité ont été retenues, les simples sondages d'opinion étant, par exemple, justement écartés. La prévention du crime débordant largement l'action policière, le rapport Sherman n'est pas exclusivement consacré à celle-ci. Toutefois, au moins deux des dix chapitres de ce rapport ont pour objet des programmes d'intervention policière. Dans le bilan que je tenterai d'esquisser de la place du citoyen dans la co-production de la

sécurité, je compléterai rapidement les conclusions de Sherman par les travaux d'une équipe réunie autour d'Anthony Braga et de David Weisburd. L'équipe de Braga et Weisburd, elle vient de publier une évaluation approfondie d'un programme extensif de police de résolution, qui respecte toutes les exigences de la méthode expérimentale.

LE RAPPORT SHERMAN

Je retiendrai les résultats les plus clairs des travaux de Sherman et de son équipe. À l'exception de séances de consultation de la population, les évaluations des programmes de police communautaire ont produit des résultats négatifs pour la plupart des activités mises en chantier dans le cadre de ce modèle d'intervention, soit la patrouille pédestre, l'organisation de rencontres avec la population sans cadrage précis, les visites domiciliaires entreprises par la police, l'établissement de **guichets** pour optimiser le contact avec la population et la distribution de bulletins d'information rédigés conjointement par les citoyens et la police.

Bilan négatif de la surveillance de quartier

Le résultat le plus solide de ces évaluations concerne ce qui a toujours été le fer de lance de la police de communauté, à savoir la mobilisation des citoyens au sein de programmes de surveillance de quartier (*Neighbourhood Watch*). Ces programmes ont été élaborés en collaboration avec la police et

n'ont rien de commun avec la constitution de groupes d'auto-défense et de milice privées. Surtout, ils ne sauraient être confondus avec la police de proximité elle-même, dont ils ne constituent en dépit de leur importance, qu'un projet parmi d'autres. Même établis dans des conditions optimales, ces programmes n'ont pas produit de résultats perceptibles pour ce qui est de la diminution de la criminalité. Ce bilan pour les États-Unis a été confirmé dans les études d'évaluation conduites au Royaume-Uni par le *Home Office*.

Concertation et légitimation

Alors que ces premiers résultats pourraient nous inciter à minorer la contribution du citoyen à la co-production de la sécurité, il est un second ensemble d'observations qui devraient nous inciter à moins de retenue sur son rôle. Sherman a trouvé que l'organisation de rencontres avec des citoyens, centrées sur l'expression de leurs besoins et de ce qu'ils réclamaient de la police, produisait des résultats d'évaluation qui étaient divergents. Cette divergence s'est toutefois résolue en faveur de la nécessaire concertation avec les citoyens dans l'établissement des priorités de l'intervention policière. On découvrit en effet que tous les programmes qui avaient pour but d'accroître la légitimation de l'action policière au moyen d'une consultation sur le cadrage de l'action de la police étaient suivis d'effets positifs. Non seulement ces programmes avaient-ils pour

effet d'accroître la satisfaction du public envers la police mais produisaient également des effets de pacification engendrés par une plus grande volonté des membres d'une communauté d'observer des normes dont ils reconnaissaient activement la légitimité. Il semble donc en première part que l'enrôlement des citoyens dans des activités de surveillance soit dépourvu d'impact au niveau de la réduction de l'incidence de la criminalité. Par contre, leur implication dans des mécanismes de consultation paraît produire d'importants effets de légitimation bénéfiques à l'action policière et en eux-mêmes générateurs de sécurité. Cette tension qui semble habiter le rôle du citoyen est en réalité conforme à ce qui est le résultat majeur de toutes les évaluations des programmes d'intervention de la police, quelle que soit leur nature. Ce résultat s'énonce ainsi : seules les interventions précisément cadrées ont un impact sur la criminalité. La plus grande partie des programmes de surveillance de quartier ressemble à cet égard à une simple patrouille policière de visibilité, dépourvue de cibles particulières. Comme l'a montré une étude célèbre conduite à Kansas City au début des années soixante-dix, la patrouille préventive au hasard et dont le seul ressort est son hypothétique visibilité ne produit que très peu de résultats. Or, la plupart des activités auxquelles peuvent se livrer activement les citoyens, à part une prise de parole articulée lors d'une consultation authentique sur les priorités de

l'intervention policière, sont de nature très générale. Les citoyens ne sont pas formés pour intervenir et, surtout, ils ne disposent pas d'une base de renseignements opérationnels propre à spécifier leur action. Il semble toutefois que leur contribution à la légitimation de l'action policière pourrait prendre une forme spécifique. Cette contribution, il faut y insister, n'est pas automatiquement acquise et elle est conditionnée par le jugement que porte le citoyen sur la concordance entre l'action policière et sa propre sécurité. De manière spécifique, le citoyen peut donc concourir à fixer de façon plus précise les objectifs locaux de l'intervention policière en participant à des processus de consultation, dans la mesure où ceux-ci sont rigoureusement encadrés et ne sont pas réductibles à un simple exercice de relations publiques. Le succès de ce processus est essentiellement conditionné par l'exigence de faire dans la transparence un retour pour le citoyen sur les suites qui ont été données à sa consultation.

L'ÉVALUATION DE LA POLICE DE RÉSOLUTION

Une évaluation de haut niveau de l'application d'un programme majeur de police de résolution pour contrer la violence dans la ville américaine de Jersey City vient tout juste d'être publiée¹. Ces résultats, qui montrent que la police de résolution a fait reculer la délinquance dans tous les quartiers

de Jersey City où elle a été appliquée, confirment les évaluations déjà positives recensées par Sherman. Ils ont en outre valeur de tendance et indiquent que la police de résolution est en train de supplanter la police de communauté. Ce ne sont toutefois pas tant les résultats de cette évaluation qui sont révélateurs, que ce qu'elle nous apprend de l'évolution des pratiques dans l'application d'un programme de police de résolution. Son application passe par quatre étapes² : l'identification des problèmes (*Scanning*), leur analyse (*Analysis*), l'établissement des mesures pour résoudre la situation et leur application (*Response*) et, finalement, l'évaluation des résultats (*Assessment*). Dans la version originale du programme, les citoyens étaient systématiquement mis à contribution dans chacune de ces étapes, en particulier pour l'identification des problèmes de leur communauté. À Jersey City, cependant, les phases de l'identification et de l'analyse des problèmes ont été presqu'entièrement réalisées par la police en usant d'instruments informatiques. On a, bien sûr, recueilli l'opinion des citoyens, mais leur rôle a été réduit à celui de sources de données, sans qu'ils aient pris une part active à la définition des politiques d'intervention. Les mesures de résolution ont quant à elles relevé pour les deux principales d'entre elles des stratégies policières les plus traditionnelles, soit un maintien agressif de l'ordre au quotidien

•••• (1) BRAGA, *et alii*, 1999.

(2) Méthode SARA, développée par Eck et Spelman.

(*aggressive order maintenance*) et une application stricte des lois anti-drogues (*drug enforcement*). Un ensemble d'autres mesures avait pour but de modifier les propriétés physiques de l'environnement (ramassage des ordures, amélioration de l'éclairage, surveillance vidéo etc.). Quant à l'évaluation, elle fut effectuée par une équipe d'experts et porta exclusivement sur les rapports d'incidents criminels rédigés par la police et sur les appels d'urgence en provenance des citoyens. Aucune mesure indépendante de la satisfaction des citoyens ne fut prise, l'analyse des appels du public réclamant une intervention d'urgence de la police n'est en aucune façon une évaluation de la satisfaction des citoyens sur l'action policière. En somme, la police de résolution a évolué vers une police d'expertise, où la place du citoyen est toujours aussi limitée qu'au paravant et se borne à déclencher des interventions d'urgence. Cette police d'expertise ne répugne pas à utiliser des mesures qui relèvent de ce que j'appelle une police intensive.

Je conclurai cette première partie en énonçant sous la forme de tendances l'évolution de la conception du rôle du citoyen dans la production de la sécurité intérieure, depuis les premières réformes entreprises sous le label du *community policing*. En effet, les résultats que nous avons jusqu'ici discutés sont ambigus, sinon peu encourageants. La contribution du citoyen

serait essentiellement d'ordre discursif; il est en outre difficile de voir comment se traduirait dans la pratique son rôle de pourvoyeur de légitimation, plus proche de l'adoption d'une *attitude* que d'une *ligne d'action*. La traduction institutionnelle de ce rôle est encore moins évidente.

PREMIÈRES CONCLUSIONS : PRÉVENTION DE SURFACE ET CITOYENNETÉ

Je commencerai par une mise en contraste de deux textes de George Kelling, qui illustrent l'évolution de la police communautaire dans une direction où la part de l'action citoyenne semble de plus en plus congrue. George Kelling est avec le politologue James Q. Wilson l'un des auteurs du texte le plus cité dans le débat sur la police de communauté.³ Les auteurs y développent l'argument suivant. Le désordre engendré par la dégradation physique de certains quartiers est la cause première du sentiment d'insécurité. Celui-ci déprime les communautés et provoque un affaiblissement des contrôles informels (la famille, l'école, le travail etc.), cet affaiblissement précipitant à son tour une escalade de la criminalité. Au lieu donc de lutter contre le symptôme - le crime - la police devrait travailler au rétablissement des contrôles informels au sein des communautés en luttant contre l'incivilité et le désordre qui sont les premiers responsables de la montée du sentiment d'in-

••••(3) Ce texte a été traduit dans la section que consacrent *Les Cahiers de la sécurité intérieure* aux «Fondamentaux de la sécurité».

sécurité. Écoutons à cet égard Wilson et Kelling⁵ :

«...Toutes ces choses (qui ont conduit au rétablissement d'une qualité raisonnable de vie dans un ghetto de Chicago) sont difficilement conciliables avec des notions telles que «procédure légale» et «juste traitement du prévenu». Comment la police peut-elle renforcer les mécanismes de contrôle informels au sein d'une collectivité donnée, afin de réduire le sentiment d'insécurité dans les lieux fréquentés par le public?...» (p. 176).

«Ce qui importe par-dessus tout, c'est de revenir à la notion si longtemps délaissée d'une police qui doit protéger la communauté autant que les individus... Tout comme les médecins reconnaissent aujourd'hui la primauté de la prévention de la maladie sur son traitement, la police - et plus généralement chacun d'entre nous - devrait reconnaître l'importance de préserver des quartiers sans vitres cassées.» (p. 180)

Ce texte était en apparence limpide et Dominique Monjardet avait raison de souligner que Wilson et Kelling n'étaient pas loin de penser qu'en accordant une priorité absolue à la lutte contre le crime «la police a lâché la proie pour l'ombre, ne s'attaquant plus qu'aux conséquences en délaissant le traitement des causes». Non seulement l'opposition entre la prévention et le traitement de la maladie est présente dans la conclusion du texte de

Wilson et Kelling cité plus haut, mais elle s'exprime de façon canonique par le moyen de la métaphore médicale. Celle-ci distingue entre la prévention primaire, secondaire et tertiaire. La prévention tertiaire est assimilée par antiphrase au traitement de la pathologie dans ses aspects les urgents; le registre de la prévention secondaire est indécis ; quant à la prévention primaire, elle correspond au niveau d'intervention sur les racines profondes de la maladie et elle est la seule qui réalise véritablement l'idée de prévention. Or, c'est précisément sur ce point que Georges Kelling va rectifier le tir dans un entretien accordé très récemment à une publication spécialisée dans les questions de police.

«... je pense qu'il y a de réels clivages qui apparaissent maintenant parmi les chercheurs sur la police, le personnel du système pénal et parmi les criminologues sur la signification de tout cela (la chute de la criminalité à New York). L'expérience new-yorkaise, surtout parce que New York est un centre d'attention médiatique, a véritablement fait voler en éclat la vieille idée des racines causales (de la criminalité) qui a dominé la justice pénale depuis les années soixante. Un grand nombre de chercheurs sur la police et de gestionnaires policiers ont été captivés par l'idée que le crime était causé par la pauvreté, le racisme et l'iniquité sociale; si vous voulez vous en prendre au crime, vous devez vous

•••• (5) WILSON, KELLING, 1982/1995.

*en prendre à ses racines profondes. Et alors, des penseurs influents ont poursuivi en disant que puisque la police ne pouvait rien faire au sujet de ces problèmes, elle ne pouvait que faire peu de chose au sujet du crime. Nous eûmes donc une police qui opérait au cas pas cas, attendant qu'un crime se produise pour y réagir. L'idée de la prévention a été accaparée par la gauche du système pénal et de la criminologie, et le contrôle social se retrouva en otage d'une idéologie selon laquelle il nous fallait passer par un changement social massif».*⁶

Il y a peu d'intérêt à s'appesantir sur cette critique au passage de la gauche du système pénal. Mieux vaut en venir à l'essentiel, qu'on peut tenter de formuler ainsi. La distinction entre répression et prévention du crime a toujours été implicitement mise en correspondance avec la distinction classique entre l'État et la société civile. Dans une importante mesure, la répression du crime incombait à l'État et à ses appareils, alors que la prévention du crime devait jouer des leviers de la société civile. Même si les responsabilités pour la prévention étaient distribuées de façon très variable au sein de la société civile, il n'en était pas moins acquis que ceux qui constituaient cette société civile - les citoyens dans leurs diverses appartenances civiques et institutionnelles - ne pouvaient être soustraits à ces responsabilités. Or, la tendance actuelle, telle que la décrit l'en-

tretien exemplaire de Kelling, est porteuse de quatre phénomènes, dont aucun n'est susceptible de consolider la place du citoyen dans la production de la sécurité intérieure.

La remontée en surface

En procédant au découplage entre la prévention de la criminalité et la recherche des racines de la délinquance, on a créé une nouvelle zone d'intervention dont le caractère est problématique. Cette zone doit en effet former un interstice entre la simple répression de la délinquance et la prévention primaire, dont l'action porte sur les sources qui engendrent la criminalité en profondeur. Le concept mitoyen à développer est celui d'une prévention secondaire qui, à défaut d'agir sur les causes de la délinquance, conjure l'émergence des conditions de surface favorables aux passages à l'acte. Ces conditions ne sauraient être assimilées aux opportunités chères aux sociologues de l'anomie (la théorie des opportunités visant des phénomènes qui opèrent en profondeur).

La prévention situationnelle ou environnementale

La prévention environnementale semblerait au premier abord correspondre à la notion de prévention secondaire. C'est une variante de la prévention situationnelle qui a explicitement fourni l'armature conceptuelle

••••(6) Pour réduire la criminalité : Kelling, entretien avec Simonetti Rosen, 1999: 8.

de l'expérience en police de résolution conduite à Jersey City. Pour les auteurs de cette expérience, la contribution fondamentale de la prévention environnementale est d'avoir substitué les espaces (*places*) aux personnes (*persons*) comme l'unité d'analyse qui doit guider l'intervention policière. Or, les moyens de la prévention environnementale sont ceux de la technologie, mise à contribution pour «durcir» les cibles habituelles de la délinquance, et de l'expertise qui est au principe d'une police de plus en plus encadrée par la science. La résultante de ce recours à une techno-prévention qui double la surface de la répression du crime est de fragiliser la place du citoyen dans la sécurité intérieure, l'intervention policière étant dorénavant polarisée par des espaces chauds (*hot spots*) plutôt que par des personnes. La société civile, qui est l'habitat institutionnel du citoyen, se métamorphose alors en une galerie souterraine où la prévention ne saurait pénétrer sans se perdre. L'un des défis que pose l'évolution de la conjoncture policière en Amérique du Nord est d'articuler un nouveau rôle pour le citoyen dans *des stratégies de prévention de surface*, maintenant que les évaluations prétendent avoir démontré qu'il avait échoué dans son rôle auxiliaire de surveillant de quartier.

La relégation du problème de société au profit du problème de police

J'illustrerai une tentative pour réévaluer la place du citoyen dans la sécurité

té intérieure en citant les propos de deux professeurs de Harvard sur le contrat qui fut passé entre les citoyens de Boston et la police de cette ville pour contrer la violence des jeunes.

«*Le partenariat repose sur quatre principes. En premier, la violence des centres-villes devrait d'abord être considérée plutôt comme un problème de criminalité qu'un symptôme de la pauvreté, de la faillite de l'école, des familles brisées et ainsi de suite. En second lieu, on s'accorde pour dire que seul un petit pourcentage des jeunes constitue le cœur du problème et que la communauté peut aider à les identifier. En troisième lieu, les représentants (leaders) de la communauté devraient informellement avoir une voix dans la décision d'arrêter certains adolescents (par exemple, dans le cas d'une première infraction avec des circonstances atténuantes). Finalement, si la police se comporte mal, elle devrait porter le plein fardeau de sa responsabilité.*»⁷

Ce texte témoigne à sa manière de l'érosion de la place du citoyen dans la sécurité. Acte est donc pris du fait que les problèmes relatifs à la violence des jeunes dans certains quartiers sont bien des problèmes de police et non des problèmes de société. Mais le but du texte précité est avant tout de vanter la civilité de la solution apportée par la ville de Boston à ses problèmes de violence juvénile en la mettant en contraste avec la brutalité associée au modèle new-yorkais. Or, tout ce contraste vient de

•••• (7) PATTERSON, WINSHIP, 1990.

ce que la communauté a conservé à Boston une voix pour cadrer l'intervention policière et pour questionner la police sur son respect du pacte établi avec les citoyens et leurs *leaders*.

L'inversion des actions causales

Dans un passage de l'entrevue précitée, George Kelling cite un mot de l'un des anciens directeur du *National Institute of Justice* des États-Unis qui aimait répéter que c'est aussi le crime qui cause la pauvreté et pas seulement l'inverse. En réservant mon accord sur cette formule, je dirai qu'elle exprime bien l'inversion de la direction des actions causales qui caractérise l'évolution d'une partie de l'opinion criminologique en Amérique du Nord. On avait coutume, par exemple, d'affirmer que l'éclatement de la famille était une cause de la montée de la délinquance et qu'il fallait reconstruire la cellule familiale à partir de sa base pour conjurer la délinquance. On pense maintenant qu'il faut refaire la famille par le haut, en émoussant sa pointe la plus violente. Des évaluations de programmes d'arrestation systématique de maris batteurs de femmes ont démontré que l'incidence de la violence familiale diminuait de façon significative par suite de ces arrestations, à la condition que les individus arrêtés possèdent un emploi (qu'ils craignent alors de perdre). Dans ces cas, c'est la police qui rétablit la paix des ménages et non la famille qui contrôle ses enfants potentiellement délinquants.

Même si certains indices sont encourageants, ces développements ne sont pas tendanciellement favorables à l'idée de trouver la place du citoyen dans la police ni même dans sa proximité. Je tenterai maintenant d'emprunter le trajet inverse et d'examiner la place de la police parmi les citoyens.

UNE POLICE CITOYENNE

En septembre 1997, un immigrant d'origine haïtienne nommé Abner Louima fut arrêté par la police de New York lors d'une bagarre à la sortie d'une boîte de nuit à Brooklyn. On s'aperçut par la suite qu'il tentait de mettre fin à cette bagarre et qu'il n'avait pas de dossier judiciaire. Il fut conduit dans un commissariat (*Seventieth Precinct station*) et battu par quatre policiers avec une terrible sauvagerie. Il fut également soumis à un traitement dégradant, qui amplifia considérablement le scandale causé par cette affaire. Abner Louima fut sodomisé avec un bâton de bois avec une telle violence qu'il en subit des lésions aux intestins et dut faire l'objet de plusieurs interventions chirurgicales.

Le 4 février 1999, encore à New York, Amadou Diallo, un immigrant origininaire d'Afrique de l'Ouest, fut mis en joue par quatre policiers blancs, dans le vestibule d'un édifice du Bronx où se trouvait son appartement. Ces policiers, qui se trouvaient à quelque six mètres de lui, crurent à tort que Diallo tentait de sortir son arme - il tentait de sortir son portefeuille - et firent feu quarante et

une fois dans sa direction, l'atteignant de 19 projectiles. Ces quatre policiers appartenaient à une unité d'élite - le *Street Crime Unit* (l'unité contre la délinquance de rue) - dont la devise mélodramatique était «*nous possédons la nuit*» (*we own the night*). Cette unité est composée de 1% des effectifs de la police de New York et est créditez de 40% des arrestations liées à la possession illégale d'une arme à feu. Ses membres n'opéraient pas en tenue.

Ces deux faits divers provoquèrent d'incandescents scandales, qui remirent en cause la crédibilité de l'engagement de la police de New York dans la voie de la police de communauté. La carrière politique du maire Giuliani, qui ambitionnait d'être élu au Sénat des États-Unis, s'en trouva compromise. Après plusieurs autres, la Commission américaine sur les libertés civiles a annoncé qu'elle enquêterait sur la police de New York. Dans les six semaines qui suivirent l'affaire Diallo, le nombre des arrestations de l'unité d'élite à laquelle appartenaient les policiers responsables de la tragédie ont baissé de 62%. Le nombre des contrôles qu'elle opérait sur la voie publique a décliné dans la même proportion. La fréquence des infractions impliquant l'usage des armes à feu a augmenté de façon significative durant la même période et l'on a inévitablement mis ce phénomène en corrélation avec la diminution des interventions de l'unité d'élite, dont tous les membres ont été remis en tenue.

On sait qu'une bavure policière est généralement suivie d'une période de

réticence de la police à user de la force. Il semble toutefois que les répercussions de l'agression contre Louima et de la mort de Diallo dépassent considérablement la retombée habituelle d'une bavure. En effet, les prises de position d'un corps de police en faveur de la police de communauté ou de résolution en viennent à constituer une salle d'écho où se réverbèrent en s'amplifiant les bavures policières perçues par les citoyens comme des violations du partenariat que la police avait prétendu établir. À cet égard, on a assisté à New York à une imposante et durable mobilisation de la population contre de tels abus. On a été témoin au Canada - et de façon particulière à Montréal - d'une montée similaire du militantisme de la population contre les abus du pouvoir policier.

Ces exemples montrent qu'au sein d'une société démocratique une police en perte de légitimité ou, plus banalement, d'acceptation, est également une police en chute de performance. Si l'oisiveté est la mère de tous les vices, la morosité est la marraine de toutes les abstentions. On ne peut rien induire des deux exemples dramatiques cités plus haut et, à tout prendre, peu fréquents. Pour toute l'Amérique du Nord, des évaluations plus systématiques de l'action policière nous ont toutefois appris que l'usage policier de la force produisait des résultats au rebours de l'intention de réprimer le crime. D'après le rapport Sherman, les ratissements de jeunes délinquants dans les quartiers ou les banlieues pauvres ou

bien l'application stricte des lois contre la consommation et le petit trafic des drogues ne font qu'exaspérer les problèmes.

J'interrogerai donc l'expérience nord-américaine sur une police qui respecterait les valeurs citoyennes. Cette interrogation, est-il besoin d'y insister, est non seulement limitée à l'Amérique du Nord mais elle ne portera que sur deux matières. Ces matières sont la discrimination raciale et le produit de l'action policière.

POLICE ET DISCRIMINATION RACIALE

Tout le monde convient qu'une police citoyenne doit être équitable, le racisme constituant la perversion ultime de l'exigence d'équité. Il ne viendrait à l'esprit de personne de défendre les policiers ayant brutalisé Abner Louima. Ceux-ci ont fait l'objet de poursuites judiciaires et, fait presqu'unique dans les annales des tribunaux américains, au moins un de leurs collègues policiers a témoigné contre eux devant le tribunal, brisant ainsi ce qu'on appelle en Amérique du Nord le «mur bleu du silence».

L'agression policière contre Abner Louima ne se distingue pas d'abus semblables de brutalité sinon par l'acuité de son caractère haineux. La mort d'Amadou Diallo a toutefois entraîné une discussion passionnée entre la police et la collectivité, qui se tient dans toute l'Amérique du Nord, et dont l'enjeu est de savoir s'il n'y aurait pas lieu de distinguer entre une «bonne» discrimi-

nation raciale et une «mauvaise». Les policiers qui ont abattu Diallo ont soutenu que sa description correspondait à celle d'un violeur en série qui sévissait dans le quartier. Peu importe de savoir s'ils ont été crus. Ce moyen de défense a engendré un débat très vif sur la pratique du profilage racial (*racial profiling*) par la police.

Des études statistiques ont en effet démontré que les Noirs faisaient l'objet d'un nombre disproportionné de contrôles policiers, partout où elles ont été menées, que ce soit aux États-Unis, au Canada ou au Royaume-Uni. Par exemple, une étude du comportement policier sur une autoroute du New Jersey a montré que les conducteurs Noirs faisaient l'objet de 46% des contrôles policiers, alors qu'ils ne représentaient que 15% des conducteurs en infraction. Interrogés sur cette pratique, les policiers l'ont justifiée en faisant valoir que les Noirs (comptant pour 12% de la population américaine), auraient commis de 1992 à 1996, 58% des vols d'automobiles avec violence (*carjacking*). En conséquence, la probabilité d'arrêter un voleur d'auto serait plus élevée en contrôlant les véhicules conduits par des Noirs, plutôt que par des Blancs ou des Latinos. Par ailleurs, aux États-Unis, où les statistiques officielles sur le crime distinguent entre les contrevenants selon qu'ils sont blancs («caucasiens»), noirs ou latinos, on dispose d'une moisson abondante de statistiques pour établir des profils raciaux ou ethniques d'infracteurs potentiels. Une de

ces statistiques montre que les Noirs américains entre 14 et 24 ans, comptant pour 1,1% de la population américaine, commettent 28% des homicides. D'où la tentation de multiplier les contrôles des jeunes Noirs, à laquelle la plupart des policiers américains ne savent ni ne veulent dans la majorité des cas résister.

Au Canada, les statistiques officielles de la criminalité ne sont pas ethniquement discriminantes. Néanmoins, des recherches que j'ai effectuées pour une commission d'enquête dans les dossiers de grandes forces policières ont révélé que les policiers utilisaient dans leurs rapports d'incident, une codification spéciale qui identifiait - souvent très mal - l'appartenance ethnique de l'infracteur. Comme leurs collègues américains, ils se livrent eux aussi au profilage racial, mais de façon plus intuitive. Ce phénomène a été décrit, il y a plus de dix ans, par Robert Reiner, un chercheur britannique, sous l'appellation de discrimination statistique (*statistical discrimination*). Le profilage racial diffère du stéréotype raciste ou du délit de faciès en paraissant se fonder sur un calcul probabiliste explicite et prétdument rationnel. Cette apparence doit évidemment être dénoncée. Elle n'est fondée ni en droit, où le profilage racial n'équivaut à rien d'autre qu'à du harcèlement illégal, ni en raison, puisqu'elle repose sur un sophisme. En effet, ce n'est pas parce qu'un crime est plus fréquemment commis par les membres d'une communauté ethnique, qu'il doit s'en suivre que tous ses ressortissants

puissent en être également soupçonnés. Dans une société dont la population ethnique serait totalement homogène, 100% des homicides seraient par définition commis par les individus de cette communauté. Faudrait-il pour autant que tous les membres de la population dussent en être également et systématiquement contrôlés ? Évidemment pas. Il n'en reste pas moins vrai que l'illusion rationaliste est douée d'une force quasi-hypnotique dans le cas du profilage racial. Soulignons en effet que plusieurs des avocats les plus convaincus du profilage racial sont des policiers appartenant à la communauté afro- ou latino-américaine. La presse américaine se plaît à citer cette phrase du Révérend Jesse Jackson, qui, toutes proportions gardées, a tenté d'occuper dans la communauté noire américaine la place que Martin Luther King y tenait. «*Il ne m'est rien de plus dououreux à ce stade de ma vie, a déclaré Jesse Jackson il y a quelques années, que de marcher dans la rue en entendant des pas derrière moi et de penser qu'on va me voler - puis de me retourner et d'être soulagé en apercevant quelqu'un de blanc.*» Jesse Jackson s'est par la suite plaint d'avoir été cité hors contexte et c'est vrai. Cette cruelle anecdote exprime toutefois à sa façon ce que les policiers noirs des États-Unis appellent un sale petit secret (*dirty little secret*), à savoir que leurs concitoyens sont représentés de façon aussi disproportionnée parmi les victimes du crime qu'ils le sont parmi les délinquants. Elle indique aussi qu'à

moins d'être constamment vigilants nous sommes tous des profileurs et qu'il est naïf de croire qu'on dissuadera les policiers de faire du profilage racial à l'aide d'arguments juridiques et à coups de démonstrations par l'absurde.

CITOYENNETÉ ET OBLIGEANCE

Wesley Skogan est le chercheur qui a consacré le plus d'efforts à évaluer les programmes de police de communauté. Il y a dans les travaux de Skogan un leitmotiv que j'ai mis du temps à comprendre. Le bilan qu'il dresse de la police de communauté n'est pas euphorisant, puisqu'il a découvert que ses modes d'intervention fonctionnent à 50%, ce qui est la limite en deçà de laquelle on peut commencer à parler d'échec. Néanmoins, Skogan conclut généralement ses évaluations sur une note optimiste en répétant le même constat : «*les évaluations découvrent qu'un public avide d'attention a beaucoup à dire à la police et qu'il est reconnaissant d'avoir l'occasion de lui parler.*» Même dans le cadre des préjugés nord-américains favorables aux policiers, je ne parvenais pas à comprendre la signification accordée à cette volonté du public de tenir un dialogue avec la police.

Skogan s'en est expliqué récemment dans un symposium organisé par une association de cadres policiers (l'influent *Police Executive Research Forum*). La volonté des citoyens de

porter certains de leurs problèmes à l'attention de la police devrait selon lui avoir pour corrélat la capacité d'accueil de la police. De façon plus précise, Skogan a identifié quatre des produits de l'action policière. Trois de ces produits sont sans surprise, soit la décroissance de l'incivilité et de la petite délinquance, le contrôle de la grande criminalité et le rétablissement de la sécurité, particulièrement parmi les victimes d'agressions. Le quatrième produit est d'une nature différente : il s'agirait de cette capacité policière de faire accueil aux plaintes du citoyen. Skogan considère qu'elle devrait être en importance le premier des produits de l'institution policière. La nature de ce produit ne devrait pas être banalisée. Le terme anglo-saxon qui le désigne est celui de *responsiveness*, dont le sens est transparent - la volonté de répondre - et qui pourrait être rendu en français par le condamnable néologisme de «*responsivité*». Le terme français adéquat d'*obligiance* ne me satisfait pas non plus avec ses connotations de courtoisie ou de convivialité.⁸ En effet, l'idée d'une police *soft* ou conviviale a séduit la hiérarchie de plusieurs organisations policières d'Amérique du Nord, tandis qu'elle est largement rejetée par les intervenants de première ligne alors qu'ils devraient l'assumer pour qu'elle fasse sens. Par réalisme, je n'en abuserai pas moi-même mais je n'en pense toutefois pas moins que l'obligation d'*obligiance* ou de servabilité reste au cœur d'une police citoyenne.

•••• (8) À la réflexion, le terme peu usité de «serviabilité» serait peut-être la meilleure traduction française de l'anglais «*responsiveness*».

Cette prise de position est, je dois le reconnaître, inconfortable car il faut en effet admettre que l'un des ressorts essentiels de l'intervention de la police est l'imposition de son autorité. Or, on ne voit pas de façon immédiate comment concilier l'obligéance et l'autorité au sein d'une même pratique.

Sauf, bien sûr, à distinguer entre différents métiers policiers et en avançant l'idée suivante. La police est généralement définie non pas à partir de ce qu'elle fait le plus souvent mais de ce qu'elle fait de plus dramatique. L'intervention urgente en situation de crise est ainsi considérée comme le cas type de l'activité de police. La caractéristique des situations d'urgence est par définition d'abolir le temps qu'il faudrait prendre pour parvenir à les résoudre par la négociation. Il n'y a rien à négocier après l'éclatement d'une bombe. Il faut agir le plus rapidement possible pour sauver les vies qui peuvent encore l'être. C'est toutefois à tort qu'on a étendu à tous les contextes d'intervention de la police les caractères de situation d'urgence et qu'on a défini son action par l'imposition non négociée d'une solution autoritaire. En réalité, le travail d'observation empirique des interventions policières auquel je me suis fréquemment livré m'a appris que celles-ci n'étaient aucunement étrangères à la négociation et à la persuasion verbale. Contrairement à ce qu'on constate quand une activité de maintien de l'ordre dégénère *de façon ultime* en un affrontement, le maintien de l'ordre se

réalise de façon importante à travers un processus de négociation.

Ces remarques, jointes aux analyses qui les ont précédées sur l'évolution des stratégies policières en Amérique du Nord, me conduisent à distinguer en deçà et peut-être au-delà de l'intervention, deux fonctions policières dont les moyens passent davantage par le discours et par la constitution d'un savoir que par l'action physique. La première de ces fonctions serait une fonction de communication-négociation, qui impliquerait autant la réception d'une information provenant des citoyens que la dissémination par la police de renseignements propres à accroître la sécurité des citoyens. Je place cette fonction en deçà de la fonction d'intervention, parce que j'estime que la poursuite d'échanges avec les citoyens pour déterminer conjointement les priorités d'intervention de la police est une composante cruciale de cette fonction. L'évolution de la conjoncture policière en Amérique du Nord m'amène également à distinguer une fonction d'expertise, que je place au-delà de l'intervention policière car elle se réalise en partie par un retour réflexif sur celle-ci, pour en extraire un savoir. Mais il faut toutefois dissiper à ce sujet un malentendu très répandu en Amérique du Nord par rapport à cette fonction d'expertise. Nos policiers ont tendance à penser que tout ce qui relève de la police doit être accompli par des policiers. À l'heure actuelle, cela est déjà faux, comme le montre l'exemple de la médecine légale qui est prise en charge

par des médecins et non par des policiers. Dans la mesure où les problèmes de sécurité deviendront de plus en plus complexes à résoudre (pensons à la criminalité informatique et aux astuces déployées pour le blanchiment d'argent), la police devra intégrer dans ses services un nombre grandissant d'experts civils qui modifieront à long terme, la nature de l'institution.

CONCLUSION

Chemin faisant, j'ai fait état de trois moments dans l'évolution du rôle du citoyen dans la co-production de sa sécurité en Amérique du Nord. Le premier de ces moments a coïncidé avec un rétrécissement progressif de la place activement prise par le citoyen dans la sécurité, si l'on fait abstraction des mesures d'auto-défense et du recours croissant aux services privés par les plus nantis. Les espoirs investis par la police de communauté dans un partenariat avec les citoyens n'ont été que très partiellement réalisés. Quand elle s'étend au-delà d'une volonté par ailleurs très insistante d'être consultés, l'implication effective des citoyens dans des activités de sécurité n'est pas durable et les évaluations qui en ont été faites ont montré qu'elle était peu efficace. Quant aux partenaires institutionnels de la police, ils résistent à toute forme de collaboration impliquant un engagement à financer conjointement des activités de sécurité, dans le présent contexte de pénurie budgétaire. On veut bien «*partenariser*», mais à condition que ce soit gratuit.

Dans un deuxième temps, qui continue de se poursuivre, on passe d'une police de communauté ayant aspiré à agir en symbiose avec les citoyens à une police de résolution de problèmes en train de se transformer en police d'expertise, fondée sur le traitement de l'information et l'utilisation du savoir. D'après les recherches en sociologie des professions, la constitution d'une expertise s'accompagne d'une mise à distance de la communauté et d'une revendication d'autonomie professionnelle. C'est ce que l'on constate maintenant à divers degrés parmi les policiers, surtout chez les plus jeunes, en dépit de la formation qu'ils reçoivent en «police de communauté».

Les développements les plus récents peuvent être décrits par référence aux deux obligations canoniques d'un service public, à savoir l'obligation de moyen et l'obligation de résultat. Le passage d'une police de communauté à une police de résolution s'est effectué au profit exclusif d'une réaffirmation de l'obligation de résultat, avec la conséquence prévisible d'une justification des moyens par la fin. À New York, par exemple, la baisse des taux de criminalité s'est accompagnée d'une hausse exactement concomitante des plaintes contre la police. Les abus auxquels a donné lieu la justification des moyens par la fin ont conduit à une remobilisation indignée des citoyens en faveur de l'obligation de moyen.

Il me semble donc que la place des citoyens dans la sécurité pourrait être redessinée en faisant fond sur le

contraste entre légitimité et légitimation. La légitimité est un état qui, par sa fixité, peut générer une mise en léthargie des droits. La légitimation, par contre, est un processus vivant qui doit être pris en charge par les

citoyens pour normer l'institution policière tout en la dynamisant. Cet équilibre entre la norme et l'énergie constitue, à mon sens, l'une des possibilités les plus riches d'une pratique citoyenne.

■ **Jean-Paul BRODEUR**

Centre international de criminologie comparée - Université de Montréal

B I B L I O G R A P H I E

BODY-GENDROT (S.), 1998, *Les villes face à l'insécurité. Des ghettos américains aux banlieus françaises*, Paris, Bayard Éditions.

BRAGA (A.), et alii., 1999, «Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places: A Randomized Controlled Experiment», *Criminology*, Vol. 37, n°3, p. 541-581.

CUSSON (M.), 1998, *La criminologie*, Paris, Hachette.

ECK (J. E.), SPELMAN (W.), 1987, *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*, Washington, D.C.: National Institute of Justice.

PATTERSON (O.), WINSHIP (C.), 1999, «Boston's Police Solution», *The New York Times*, 3 March 1999, A23-OpEd.

REINER (R.), 1992, *The Politics of the Police*, Toronto: University of Toronto Press (second edition).

SIMONETTI ROSEN (M.), 1999, «A LEN interview with Prof. George Kelling, co-author of "Fixing Broken Windows", Law Enforcement News, John Jay College of Criminal Justice/CUNY, Vol. XXV, n°511-512, p. 8-11 et p. 14.

SKOGAN (W. G.), HARTNETT (S. M.), 1997, *Community Policing*, Chicago Style, O\Oxford et New York: Oxford University Press.

WILSON (J. Q.), KELLING (G.), 1982/1994, «Vitres cassées», présenté par MONJARDET (D.), *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°15, p. 163-180.

L'INSCRIPTION DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ DANS LE TISSU URBAIN

par Patrick PERETTI-WATEL

Cet article propose une première exploitation de l'enquête de victimisation INSEE-IHESI 1999. Il tente d'explorer les déterminants du sentiment d'insécurité éprouvé au domicile : les expériences de victimisation éventuellement déclarées par les personnes interrogées, leurs caractéristiques individuelles, mais également un indicateur synthétique relatif à leur type d'habitat. Cet indicateur prend en compte l'accès aux commerces et aux équipements collectifs ainsi que diverses nuisances (sonores, olfactives, etc.). Les résultats montrent qu'une fois contrôlés les effets des victimisations et des caractéristiques individuelles, le type d'habitat conserve un impact significatif sur le sentiment d'insécurité.

N o t e s e t é t u d e s

201

D'objet de la recherche sociologique, le sentiment d'insécurité est devenu aujourd'hui objectif de la politique publique. Le redéploiement actuel des activités des forces de l'ordre vise explicitement à lutter contre le sentiment d'insécurité, en particularité *via* le développement d'une police de proximité. Ce sentiment devient même parfois un critère d'évaluation de l'action policière, comme dans le cadre du programme Policia 2000 mis sur pied à Barcelone.¹ Toutefois la genèse de ce sentiment d'insécurité reste aujourd'hui encore quelque peu mystérieuse, même si les recherches empiriques ont fait sur ce point de considérables progrès. Le sen-

timent d'insécurité, en tant que peur personnelle et non comme préoccupation sécuritaire, s'avère plus prégnant en milieu urbain, là où la pression du crime est plus forte, et donc les victimisations plus nombreuses. Il traduirait également un sentiment de vulnérabilité repérable au niveau des caractéristiques individuelles (en particulier le sexe et l'âge). Il serait aussi associé aux incivilités, concept parfois assez vague et susceptible de recouvrir une large gamme de comportements, incluant des actes de dégradations qui s'inscrivent plus ou moins durablement dans le paysage urbain. À partir des données encore inédites de l'enquête de victimisation INSEE-IHESI 1999², cet article

•••• (1) Voir dans ce même numéro l'article de FERRET et MAFFRE, (NDLR).

(2) Enquête réalisée en face à face par l'INSEE début 1999, dans le cadre de l'Enquête permanente conditions de vie des ménages (EPCV), auprès de 5 555 ménages et 10 618 individus : cf. PERETTI-WATEL (P.), 2000, *L'enquête de victimisation INSEE-IHESI, première exploitation de l'enquête 1999*, collection Études et Recherches, Paris, IHESI.

vise à montrer que la perception qu'ont les individus de l'environnement dans lequel ils vivent, et en particulier des nuisances qu'ils y subissent, peut avoir un impact non négligeable sur le sentiment d'insécurité.

QUEL SENTIMENT D'INSÉCURITÉ ET QUEL TISSU URBAIN ?

LES SENTIMENTS D'INSÉCURITÉ

En tant qu'objet de recherche socio-logique, le sentiment d'insécurité s'est longtemps avéré difficile à saisir. Paradoxalement, le crime lui-même et la peur qu'il était censé susciter semblaient largement indépendants l'un de l'autre, de sorte que ce sentiment était jugé «équivoque», inscrit dans un imaginaire mobilisant fantasmes et stéréotypes³. L'étude du sentiment d'insécurité a en fait beaucoup souffert d'une «confusion conceptuelle»⁴ : il a fallu dissocier d'une part la peur du crime proprement dite, peur personnelle déclarée par l'individu dans un contexte spécifique, et d'autre part la préoccupation sécuritaire, inquiétude diffuse à l'égard du crime en tant que phénomène de société, souvent associée à des

opinions favorables au durcissement de l'appareil répressif. Cet «éclatement de l'objet»⁵ a permis de mieux comprendre les déterminants de chacun de ces deux sentiments, sentiments qui sont corrélés mais dont les schémas explicatifs sont bien distincts⁶. La peur personnelle, qui nous intéressera ici plus précisément, s'avère en particulier étroitement liée aux victimisations subies⁷.

Il est remarquable que les énoncés qui cherchent à contextualiser la peur du crime tendent à la replacer dans un espace restreint, centré sur le domicile et ses environs. Ainsi, lors de l'enquête de victimisation INSEE-IHESI 1999, les deux questions suivantes étaient posées aux personnes interrogées : «*Vous arrive-t-il personnellement de vous sentir en insécurité à votre domicile?*», «*En vous déplaçant seul(e) le soir dans le quartier, vous arrive-t-il d'avoir peur?*»⁸. Cette peur éprouvée au domicile ou à proximité dépendra notamment de la façon dont sera perçu le quartier habité, perception elle-même fonction de la configuration de cet espace, de son aménagement, de la densité des équipements et des bâtiments. De fait, de nombreuses études

•••• (3) ACKERMAN (W.), DULONG (R.), JEUDY (H.P.), 1983, *Imaginaires de l'insécurité*, Librairie des Méridiens, Paris.

(4) LAGRANGE (H.), 1992, «Appréhension et préoccupation sécuritaire», *Déviance et société*, vol. 16, n°1, p. 1-29.

(5) ROCHÉ (S.), 1993, *Le sentiment d'insécurité*, PUF, Paris.

(6) ROBERT (P.), POTTIER (M.L.), 1998, «Le sentiment d'insécurité», *Questions pénales*, CESDIP, n°XI.3.

(7) CRENNER (E.), 1996, «Insécurité et sentiment d'insécurité», INSEE première, n°105 ; GRÉMY (J.-P.), 1997, *Les Français et la sécurité, trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes*, collection Études et Recherches, Paris, IHESI. Même si certains stigmatisent la disproportion entre peur du crime et «risque objectif», sous prétexte que la proportion de Français craignant d'être cambriolés ou agressés serait nettement supérieure à la proportion de Français effectivement victimes de ces délits : cf. PERCHERON (A.), PERRINEAU (A.), 1990, «Attitudes des Français à l'égard des problèmes de sécurité », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°1, p. 17-52.

(8) Modalités de réponse pour ces deux questions : «oui souvent», «oui de temps en temps», « rarement», «jamais».

montrent que la peur du crime oppose les milieux rural et urbain : plus la taille de l'unité urbaine augmente, plus cette peur est fréquente⁹, et ce résultat vaut pour la plupart des pays industrialisés¹⁰. La peur du crime serait donc avant tout un sentiment urbain.

Avant d'aller plus loin, restreignons encore notre champ de recherche. Les deux peurs auxquelles renvoient les questions ci-dessus ne sont pas non plus identiques. La peur éprouvée à l'occasion de sorties nocturnes solitaires est peut-être plus complexe à appréhender que la peur éprouvée au domicile, dans la mesure où elle ne peut être analysée indépendamment de la propension des individus à s'exposer lors de telles sorties. Cette propension dépend notamment de leur style de vie, mais peut aussi déjà traduire une peur éprouvée, qui pousserait l'individu à réduire son exposition¹¹. Notre analyse se focalisera donc plus exactement sur le sentiment d'insécurité éprouvé au domicile, même si nous nous appuyons encore sur des études non consacrées exclusivement à ce sentiment-là.

PEUR URBAINE

Comment expliquer la prégnance de ce sentiment en milieu urbain ? Une première interprétation s'impose d'em-

blée à l'esprit : puisque la peur du crime dépend largement des victimisations subies, et que celles-ci ne sont pas uniformément réparties dans l'espace, mais sont nettement plus fréquentes dans les zones urbaines, cette prégnance serait la conséquence directe d'une pression du crime plus élevée dans les villes que dans les campagnes. De fait, à des degrés divers selon les faits considérés, la délinquance touche davantage les unités urbaines les plus peuplées¹².

Cela étant, la victimisation n'est pas le seul facteur associé au sentiment d'insécurité. Ce sentiment traduirait également une vulnérabilité ressentie par l'individu, vulnérabilité au sens large qui ne se limiterait pas aux caractères morphologiques, tels que l'âge et le sexe¹³. Cette vulnérabilité au sens large s'étendrait notamment au sentiment d'échec ou de fragilité généré par une situation sociale ou professionnelle précaire¹⁴. Dans le même ordre d'idée, J.-P. Grémy¹⁵ montre que le sentiment d'insécurité décroît lorsque le niveau scolaire augmente, et qu'un niveau d'études élevé permet «d'amortir» partiellement l'impact d'une victimisation sur le sentiment d'insécurité. Parce que la vulnérabilité ressentie n'est pas distribuée uniformément au sein de la population, et parce que cette population elle-même n'est pas répartie au

•••• (9) GRÉMY, 1997, *op. cit.*

(10) MAYHEW (P.), VAN DIJK (J.), 1997, *Criminal Victimization in Eleven Industrialised Countries, Key Findings from the 1996 International Crime Victims Survey*, wodc.

(11) LAGRANGE, 1993, *op. cit.*

(12) ROBERT *et alii*, 1999, *op. cit.*

(13) ROCHÉ, 1993, *op. cit.*

(14) ROBERT, POTTIER, 1998, *op. cit.* ; LAGRANGE, 1999, *op. cit.*

(15) GRÉMY, 1997, *op. cit.*

hasard dans l'espace, il est donc aussi possible que les différences observées entre certaines zones d'habitation résultent partiellement d'effets de structure, dans la mesure où les segments de la population les plus ou les moins vulnérables sont probablement concentrés dans des zones bien différencierées.

Au-delà de ces effets de structure, de nombreux auteurs ont mis en cause des facteurs plus diffus. Ainsi, S. Roché¹⁶ souligne le rôle des incivilités, qu'il considère au sens large : bruits, impolitesses, actes de vandalisme (contre des bâtiments publics ou des boîtes aux lettres), groupes de jeunes qui investissent les cages d'escalier... Ces incivilités, typiques des grands ensembles urbains, contribueraient à instaurer un climat d'insécurité. W. Skogan¹⁷ différencie pour sa part les désordres sociaux (ébriété sur la voie publique, agressions verbales, trafic de drogue, etc.) et les désordres physiques, qui s'inscrivent plus ou moins durablement dans le paysage urbain (vandalisme, bâtiments à l'abandon, carcasses de voitures calcinées, etc.). Pour l'auteur, désordres sociaux et physiques sont liés, et témoignent de l'écroulement du contrôle informel autrefois exercé par les habitants sur leur lieu de résidence, tout en contribuant à les accentuer. On se trouverait donc confronté à un phé-

nomène cumulatif caractéristique de certaines zones urbaines : le désordre suscite la peur, la peur engendre la désertion des espaces publics, qui elle-même favorise le désordre.

Outre les carreaux cassés et autres dégradations, une enquête de victimisation anglaise déjà ancienne¹⁸ met en évidence d'autres facteurs *a priori* plus anodins, mais qui nourrissent une « attitude négative à l'égard du voisinage », elle-même vecteur du sentiment d'insécurité : accumulation de déchets et d'ordures, bruits, insuffisance des équipements collectifs¹⁹... Ces facteurs sont également cités par S. Body-Gendrot²⁰ à propos de certains quartiers londoniens. Les zones marquées par ces insuffisances et ces nuisances sont souvent abandonnées par les habitants qui en ont la possibilité. Les autres, ceux qui n'ont pas les moyens de quitter un habitat de plus en plus dégradé, s'y sentent piégés, comme assignés à résidence, et c'est ce « *sentiment de ne pouvoir échapper à une zone vouée à une dégradation lente et continue qui crée le malaise et l'insécurité.* »²¹

ACCÈS AUX ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS ET NUISANCES URBAINES

La plus grande prégnance du sentiment d'insécurité dans certaines zones

•••• (16) ROCHÉ, 1993, *op. cit.*

(17) SKOGAN (W.), 1992, *Disorder and Decline : Crime and the Spiral of Decay in American Neighborhoods*, University of California Press, Los Angeles.

(18) SPARKS (R.), GEMM (H.), DODD (D.), 1977, *Surveying Victims, A study of the measurement of criminal victimization perceptions of crime, and attitudes to criminal justice*, John Wiley & Sons, Chichester.

(19) Ces « facteurs anodins » témoignent en outre de la dimension « proprement urbaine » des problèmes sociaux, cf. GRAFMAYER (Y.), 1994, *Sociologie urbaine*, éditions Nathan, Paris.

(20) BODY-GENDROT (S.), 1993, *Ville et violence, l'irruption de nouveaux acteurs*, PUF, Paris.

urbaines pourrait donc renvoyer à trois types de facteurs explicatifs : d'abord une plus forte pression de la délinquance dans ces zones ; ensuite une concentration d'habitants dont les caractéristiques individuelles particulières prédisposent à un sentiment de vulnérabilité donc d'insécurité ; enfin le cumul de « micro-atteintes », depuis les incivilités qui s'inscrivent ou non dans le paysage urbain jusqu'aux nuisances diverses ou au manque d'équipements collectifs. L'enquête INSEE-INHESI 1999 permet justement de construire un certain nombre d'indicateurs relatifs à ces différents facteurs. Elle permet en particulier de caractériser avec une certaine précision le quartier où résident les personnes interrogées. On souhaite ici mesurer l'impact de ces facteurs sur un sentiment d'insécurité bien précis, celui que l'on déclare avoir déjà ressenti soi-même à son domicile. Comme ces facteurs ne sont pas indépendants les uns des autres, mais ont sans doute tendance au contraire à se cumuler dans les mêmes zones, il faudra réaliser une modélisation statistique afin de corriger les effets de structure (par exemple en estimant l'impact de la victimisation à âge et sexe contrôlés). Ce sont en fait les facteurs relatifs aux « micro atteintes » qui s'avèrent les plus délicats à saisir empiriquement. On se propose d'en construire un indicateur

synthétique faisant intervenir de nombreux indicateurs élémentaires, tout en vérifiant qu'il soit cohérent et fasse sens.

Concrètement, la démarche statistique suivie sera la suivante. Une analyse factorielle puis une classification²² seront réalisées à partir des questions posées aux enquêtés sur la proximité de divers équipements collectifs et commerces (parc, cinéma, restaurant, école, supermarché, magasin d'alimentation, poste, boulangerie, café, transport en commun) et sur leur perception de certaines nuisances (bruits causés par des passants, des commerces ou des lieux de spectacle ; bruits causés par le voisinage ; bruits de circulation routière, ferroviaire ou aérienne ; pollution ou nuisances olfactives). On obtiendra ainsi différentes configurations types, différents tissus urbains. Pour vérifier la pertinence de ces types, on les caractérisera par un certain nombre de variables dites illustratives, correspondant soit à des observations consignées par l'enquêteur (présence d'une route ou d'une voie ferrée sources potentielles de nuisance sonore à proximité du domicile de l'enquêté, type d'habitat pour ce domicile et pour son voisinage, taille de la commune, région), soit à des questions posées au ménage (fréquence des nuisances olfactives ; détériorations ou destructions de biens publics ou de parties communes

•••• (21) Cf. LAGRANGE, 1995, *La civilité à l'épreuve, crime et sentiment d'insécurité*, PUF, Paris, p. 227. Cette analyse rompt avec le schéma ancien mis en évidence à Chicago par PARK et BURGESS : le crime et le sentiment d'insécurité ne se développent plus dans les quartiers habités par des populations mobiles, «en transit» et qui n'ont pas le temps de s'intégrer, mais au contraire dans ceux où résident des populations captives, bloquées. Cf. notamment JONES (S.), 1998, *Criminology*, Butterworths, London.

(22) On réalisera une analyse des Correspondances Multiples et une Classification Ascendante Hiérarchique.

des immeubles ; statut d'occupation du logement ; âge et situation professionnelle de la personne de référence ; taille, type du ménage). Une fois définis ces types, il s'agira ensuite de vérifier les relations statistiques qui les lient avec les autres facteurs associés au sentiment d'insécurité, puis avec ce sentiment lui-même. Une modélisation appropriée permettra enfin d'estimer le pouvoir explicatif de chaque type de facteur, une fois pris en compte l'influence des autres.

HABITAT, VICTIMATIONS ET SENTIMENTS D'INSÉCURITÉ

TYPOLOGIE DES HABITATS

L'analyse factorielle ne sera ici que très brièvement commentée. Elle constitue simplement un préalable à la classification, et permet de définir des axes grâce auxquels les types constitués pourront être visualisés sur un plan factoriel. Les deux premiers axes générés par cette analyse mettent en évidence la concentration des divers équipements collectifs et commerces dans les mêmes zones : ils opposent les enquêtés dont le domicile est proche de tous les types d'équipements (avec en particulier à moins de dix minutes à pied de leur domicile un bureau de poste, plusieurs boulangeries, magasins d'alimentation, cafés et arrêts de transport en commun, ainsi qu'à moins de vingt minutes à pied plusieurs supermarchés) à ceux qui ne disposent pas ou

peu de tels équipements à proximité de chez eux. Le troisième axe révèle quant à lui un cumul des nuisances dans certaines zones, en distinguant cette fois-ci les enquêtés qui se déclarent gênés à leur domicile par différentes sources de bruit (voisins, passants, circulation, etc.), par des nuisances olfactives ou par la pollution. Ce cumul des nuisances est également associé à une moindre proximité aux restaurants. La classification réalisée à la suite de cette analyse factorielle conduit à répartir les 5 555 ménages interrogés en six types homogènes. Chacun de ces types peut être caractérisé d'une part du point de vue des variables actives (proximité des équipements et nuisances), d'autre part du point de vue des variables illustratives²³.

Le premier type regroupe 32,3% des ménages de l'échantillon. Ces ménages se trouvent domiciliés dans des zones caractérisées par une forte densité de commerces et d'équipements collectifs. Ainsi, par exemple, 90,9% d'entre eux disposent de plusieurs boulangeries à moins de dix minutes à pied (contre seulement 41,1% de l'ensemble des ménages de l'échantillon), cette proportion passant à 92,4% pour les cafés (contre 46,9%) ou encore 71,8% pour les arrêts de transport en commun (contre 40,2%). L'examen des variables illustratives montre que ce type de ménages est concentré dans les grandes unités urbaines : les deux tiers résident dans des unités de plus de 100 000 habitants ou à Paris même.

•••• (23) Les tableaux correspondant aux six types sont présentés en annexe.

L'habitat correspondant est très dense, puisque près de la moitié de ces ménages loge dans des immeubles d'au moins trois étages, avec un voisinage majoritairement composé d'immeubles collectifs en agglomération ou d'habitat mixte²⁴. Du point de vue des équipements comme de l'habitat lui-même, cette première classe se caractérise donc par une forte densité urbaine. Ces ménages sont plus fréquemment constitués d'une personne seule (assez souvent un étudiant) et locataires d'un local non meublé. Enfin, les dégradations volontaires d'équipements collectifs sont plus fréquentes dans les quartiers où vivent ces ménages.

Le second type de ménages est également caractérisé par une forte densité de commerces et d'équipements collectifs à proximité du domicile. Toutefois, cette densité est moindre que celle observée pour le premier type. En fait, ce second type, qui regroupe une petite minorité de l'échantillon (7,2%), se distingue surtout par une forte proportion de ménages qui se déclarent gênés par des nuisances sonores : près des deux tiers se disent gênés « rarement » ou « de temps en temps » par des commerces, des passants ou des voisins, et presque la moitié par la circulation, tandis que ces mêmes proportions sont comprises entre 10 et 20% sur l'ensemble de l'échantillon. Du point de vue des variables illustratives, les renseignements recueillis par les enquêteurs font écho aux déclarations relatives à une circulation bruyante à proximité du

domicile, puisque les sources potentielles de telles nuisances sont surreprésentées à proximité du domicile de ces ménages (route, chemin de fer, aéroport). Ces ménages résident plus souvent que la moyenne dans les grandes unités urbaines, logent aussi plus souvent dans un immeuble d'au moins trois étages, avec un voisinage mêlant immeubles collectifs et habitat mixte, et près de la moitié mentionnent des dégradations se produisant rarement ou de temps en temps dans le quartier. Autrement dit, si ces ménages se trouvent comme ceux du premier type concentrés dans des zones urbaines, ils bénéficient moins des avantages en termes de proximité aux commerces et aux équipements collectifs, et cumulent par contre les nuisances sonores : on intitulera ce type « nuisances sonores en milieu urbain ».

Le troisième type est lui aussi minoritaire : il ne concerne que 5,1% des ménages. Comme les deux précédents, ce type se caractérise par une plus grande proximité aux commerces et aux équipements collectifs, avec des proportions souvent intermédiaires. Par ailleurs, cette troisième classe accentue le trait distinctif de la seconde, à savoir le cumul des nuisances urbaines : parmi ces ménages, la moitié déclare être souvent gênée par le bruit des passants, des commerces alentour ou des voisins, et les deux tiers incriminent la circulation, ces proportions étant inférieures à 10% dans l'ensemble de l'échantillon. À ce cumul des nuisances

•••• (24) C'est-à-dire comprenant à la fois des immeubles collectifs et des maisons individuelles.

sonores s'ajoutent une fois sur deux la pollution ou les nuisances olfactives. Cette classe est donc avant tout celle du cumul des nuisances urbaines. Une forte majorité de ces ménages vit à proximité d'une route bruyante : pour un cinquième d'entre eux la gêne occasionnée par la pollution ou des nuisances olfactives est ressentie toute la journée, et à ces nuisances s'additionnent souvent ou de temps en temps des dégradations volontaires d'équipements collectifs (pour 61,1% d'entre eux, contre 33,3% pour l'ensemble). Par ailleurs, l'habitat s'avère encore plus dense que pour les deux types précédents, puisque dominent les immeubles d'au moins quatre étages dans un paysage urbain constitué majoritairement d'immeubles collectifs, de cités et de grands ensembles. On retrouve ici une sur-représentation de Paris et des unités urbaines de plus de 100 000 habitants, mais aussi de la région méditerranéenne, avec davantage de locataires d'un logement non meublé et de familles monoparentales.

Après ces trois types résolument urbains, la quatrième classe, qui réunit 28,8% de l'échantillon, propose un profil intermédiaire. La majorité des ménages qui la composent dispose bien de commerces et d'équipements collectifs à proximité du domicile, mais ceux-ci sont tout de même relativement rares puisque généralement uniques : à moins de dix minutes à pied, 81,2% ont une seule boulangerie, 74,0% un seul magasin d'alimentation, 66,3% un seul café. À cette faible densité des équipements cor-

respond un habitat peu concentré, avec des maisons occupées par une ou deux familles, au sein d'un voisinage souvent composé de maisons individuelles en agglomération. Ce type d'habitat se caractérise donc par une faible densité urbaine. Sur-représenté parmi les unités urbaines de taille moyenne (20 à 100 000 habitants) et dans les régions Nord et Est, ce type est peu touché par les nuisances urbaines ou par les dégradations d'équipements. Ces ménages ne se situent pas à la même étape du cycle de vie que ceux repérés dans les trois précédents types : il s'agit plus souvent de couples avec enfants, accédant à la propriété.

Le cinquième type regroupe 17,1% des ménages. La plupart de ces ménages ne disposent pas de commerces ou d'équipements collectifs à moins de dix minutes à pied de leur domicile. L'habitat individuel est ici très majoritaire, au sein d'un voisinage le plus souvent constitué de maisons individuelles dispersées hors agglomération, et appartenant trois fois sur quatre à une commune rurale ou à une petite unité urbaine. Ce milieu semi-rural est très peu troublé par des nuisances sonores, les routes bruyantes y sont rares, et les deux tiers des ménages déclarent qu'il n'y a jamais de dégradation d'équipements collectifs (ce qui n'est pas étonnant puisque ces équipements sont ici très rares). Ces ménages sont sur-représentés dans le Bassin Parisien, dans les régions Ouest, Sud-Ouest et Centre-Est, les trois quarts d'entre eux étant propriétaires ou accédant à la propriété (avec une ancienneté

dans le logement supérieure à la moyenne), avec une nette majorité de couples avec ou sans enfants, et une personne de référence plus souvent âgée de 40 à 49 ans, ou de 70 à 79 ans.

La dernière classe réunit 9,6% des ménages. Elle radicalise les propriétés de la précédente, puisque tous les types d'équipements collectifs et de commerces manquent à proximité du domicile. Ces ménages sont à l'abri de toutes les nuisances urbaines (nuisances sonores ou olfactives, pollutions, dégradations d'équipements collectifs) et vivent pour la plupart dans des maisons individuelles dispersées hors agglomération, bref dans un milieu rural. D'ailleurs, près des trois quarts vivent dans une commune rurale. La majorité est propriétaire, souvent dans le Bassin Parisien ou le Sud-Ouest. La personne de référence est fréquemment retraitée, et âgée de soixante-dix ans ou plus.

Cette typologie permet donc de dessiner une opposition graduelle entre milieux rural et urbain, puisqu'elle s'avère étroitement associée à la taille des unités urbaines comme à l'habitat. Cette opposition traduit également une distribution différenciée dans l'espace des étapes du cycle de vie (repérables notamment par le statut d'occupation du logement, l'âge de la personne de référence et la taille du ménage). Toutefois, elle ne se résume pas à une opposition entre le rural et l'urbain. En effet, si elle met en relief le cumul des commerces et des équi-

pements collectifs à proximité de certains ménages, elle met aussi en évidence un autre cumul, incluant les nuisances sonores et olfactives, ainsi que les dégradations des équipements collectifs. Ce cumul des nuisances urbaines permet ainsi de bien différencier trois types d'habitat urbain.

TYPES D'HABITAT, VICTIMATIONS ET SENTIMENTS D'INSÉCURITÉ

Voyons maintenant quelles prévalences peuvent être observées au sein de chacun de ces types d'habitat, pour différentes atteintes. Comme il ne s'agit pas ici de reconstituer des statistiques criminelles comparables avec la nomenclature de la police et de la gendarmerie, on n'utilisera pas tout l'arsenal des questions posées lors de cette enquête, et qui permettent de reconstituer avec une grande précision certains index de cette nomenclature. On se contentera de la prévalence des cinq types d'atteintes suivants, au cours des deux années précédant l'enquête (1997 et 1998) : cambriolages (du logement), incidents sur les véhicules (limités au vol du véhicule ou d'un objet s'y trouvant), vols divers (excluant les deux catégories précédentes), agressions, et enfin menaces et injures. On ne raisonne plus maintenant sur les ménages mais sur les individus. Chacun des 10 618 enquêtés a donc été affecté au type d'habitat correspondant à son ménage.²⁵

•••• (25) Pour les victimisations mesurées au niveau du ménage, les résultats ont été dupliqués pour les individus : si un ménage a été victime d'un cambriolage, ou si un véhicule lui appartenant a subi un incident, ce fait sera compté pour tous les individus du ménage.

Le tableau 1 croise les six types d'habitat avec les cinq prévalences. Les relations statistiques mises en évidence dans ce tableau sont très significatives²⁶. Globalement, les prévalences sont toujours plus élevées parmi les trois types urbains, tout particulièrement pour les incidents concernant les véhicules d'une part (avec des prévalences allant de 27,8% à 34,6%, contre 16,5% en milieu rural), les menaces et les injures d'autre part (prévalences de 22,6% à 14,3%, contre 7,7% en milieu

lectifs sont fréquentes, sont aussi les plus touchés par tous les types de victimisation. Ils sont en particulier deux fois plus souvent victimes d'atteintes aux personnes, avec une prévalence de 11,3% pour les agressions (contre 5,2% pour l'ensemble de l'échantillon) et de 22,6% pour les menaces et injures (contre 12,6% pour l'ensemble).

Si l'on classe les dégradations parmi les incivilités, on pourra dire que ce type cumule à la fois les nuisances, les incivilités et les victimisations. Le ques-

TABLEAU 1 : TYPES D'HABITAT ET VICTIMATION (PRÉVALENCES EN %)

	cambriolages	incidents sur les véhicules	vols divers	agressions	menaces, injures
forte densité urbaine	3,4	27,8	6,9	6,1	14,3
nuisances sonores en milieu urbain	3,0	28,2	4,4	4,6	16,2
cumul des nuisances urbaines	5,1	34,6	7,9	11,3	22,6
faible densité urbaine	2,6	22,7	4,5	4,8	11,2
milieu semi-rural	1,8	15,3	4,1	3,5	10,1
milieu rural	2,1	16,5	3,5	3,9	7,7
Total	2,8	23,3	5,2	5,2	12,6

rural). On remarquera surtout que toutes les prévalences sont maximales pour la classe 3, baptisée «cumul des nuisances urbaines» : ces individus dont une proportion importante subit à son domicile des nuisances sonores multiples, des nuisances olfactives ou des pollutions, et vit dans des quartiers où les dégradations d'équipements col-

tionnaire de l'enquête permet également de savoir si les personnes interrogées ont été témoins d'un acte de délinquance au cours des deux années 1997 et 1998. Les résultats obtenus confirment les précédents : en moyenne 16,4% des enquêtés ont été témoins d'un acte délictueux ; 7,4% en milieu rural, 11,2% en milieu semi-rural,

•••• (26) À un seuil inférieur à 10³.

14,4% dans les zones de faible densité urbaine, 21,1% dans les zones de forte densité urbaine, 21,8% pour le type «nuisances sonores en milieu urbain», et surtout 29,3% pour le type «cumul des nuisances urbaines».

Étant données ces relations entre types d'habitat et victimations, on peut s'attendre à ce que le sentiment d'insécurité soit plus important parmi les types urbains, et tout particulièrement pour celui qui cumule les nuisances urbaines. De fait, comme le montre le tableau 2, le sentiment d'insécurité éprouvé au domicile culmine effectivement pour ce type : 22,6% de ses membres ont déjà éprouvé un tel sentiment (rarement, de temps en temps ou

dans des zones de forte densité urbaine (caractérisées par un cumul des équipements collectifs et des commerces à proximité du domicile, et par l'absence relative de nuisances) qui déclarent le moins souvent ce sentiment d'insécurité (12,6%).

L'opposition entre types ruraux et urbains est davantage respectée s'agissant d'une peur éprouvée (rarement, de temps en temps ou souvent) lors d'un déplacement nocturne et solitaire dans son quartier. Les proportions mentionnées dans le tableau sont calculées uniquement sur les enquêtés qui font de tels déplacements au moins rarement. Si cette peur concerne 23,7% des individus de l'échantillon, cette proportion

TABLEAU 2 : TYPES D'HABITAT ET SENTIMENT D'INSÉCURITÉ (%)

	insécurité au domicile	ne sort jamais seul le soir	peur seul la nuit dans le quartier
forte densité urbaine	12,6	34,8	27,3
nuisances sonores en milieu urbain	18,1	31,5	32,4
cumul des nuisances urbaines	22,6	39,1	31,9
faible densité urbaine	14,8	36,3	21,4
milieu semi-rural	14,7	34,8	16,3
milieu rural	15,7	35,5	21,2
Total	14,8	35,3	23,7

souvent), contre seulement 14,8% pour l'ensemble de l'échantillon. Il faut toutefois remarquer que la plus faible fréquence ne correspond pas à un type rural : ce sont les enquêtés qui habitent

passe à 32,4% pour le type «nuisances sonores en milieu urbain» et 31,9% pour le type «cumul des nuisances urbaines». On peut toutefois penser que les individus de ce dernier type

sont les plus nombreux à craindre pour leur sécurité la nuit dans leur quartier, puisqu'ils sont les plus nombreux à ne jamais sortir seuls la nuit (39,1%, contre 35,3% en moyenne). Ce résultat est d'autant plus significatif qu'il ne s'agit pas là d'un effet dû au cycle de vie, les personnes âgées qui sortent rarement, surtout la nuit, étant plutôt concentrées dans les milieux semi-rural et rural.

Les relations observées entre types d'habitat et sentiment d'insécurité diffèrent donc selon le contexte dans lequel ce sentiment est vécu (dans ou en dehors du domicile). Elles ne se résument pas à une influence mécanique de la victimation, plus fréquente dans les types urbains. En effet, une opposition apparaît entre deux types urbains, la forte densité urbaine et le cumul des nuisances urbaines : la fréquence du sentiment d'insécurité éprouvé au domicile est minimale pour le premier et maximale pour le second. Cette opposition se confirme lorsque les enquêtés sont interrogés sur les problèmes qui les préoccupent dans leur quartier ou leur commune. Parmi les types plutôt ruraux, près d'un enquêté sur deux déclare qu'aucun problème particulier ne le dérange. Pour le type «forte densité urbaine», cette proportion atteint 47,8%, contre 34,8% pour le type «nuisances sonores en milieu urbain», et seulement 13,4% pour le type «cumul des nuisances urbaines». La moitié des individus de ce dernier type désignent le bruit comme problème prioritaire et un sur cinq mention-

ne le manque de sécurité, chacun de ces deux problèmes n'étant cités que par un enquêté sur huit en moyenne.

Les relations statistiques établies entre types d'habitat et sentiment d'insécurité ne sont donc probablement pas la simple conséquence d'une pression du crime contrastée d'un type à l'autre. Une modélisation logistique va maintenant permettre d'y voir plus clair, tout en prenant également en compte quelques caractéristiques individuelles des enquêtés.

MODÉLISATION DU SENTIMENT D'INSÉCURITÉ ÉPROUVÉ AU DOMICILE

SÉLECTION DES VARIABLES EXPLICATIVES

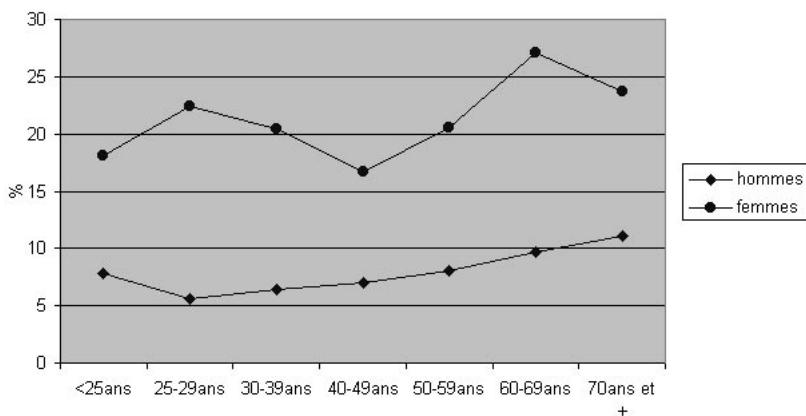
Il s'agit donc de modéliser le sentiment d'insécurité éprouvé au domicile (rarement, de temps en temps ou souvent). Pour expliquer au sens statistique ce sentiment, différentes variables sont envisageables. Certaines ont déjà été présentées : les types d'habitat, les victimations et le fait d'avoir été témoin d'un acte de délinquance. Ajoutons quelques caractéristiques individuelles : le sexe (puisque les femmes se déclarent plus souvent insécuries que les hommes), l'âge (*a priori* le sentiment d'insécurité augmente avec l'âge), le niveau de diplôme (un haut niveau de diplôme, en l'occurrence ici un diplôme de l'enseignement supérieur, est censé «protéger» dans une certaine mesure du sentiment d'insécurité), et enfin la composition du ménage (vivre seul ou non, sachant que la

solitude est susceptible de nourrir un sentiment de vulnérabilité, donc d'insécurité). Le graphique 1 illustre l'influence sur le sentiment d'insécurité de deux caractéristiques individuelles, l'âge et le sexe. L'effet du sexe est incontestable, mais celui de l'âge plus discutable. Il est toutefois possible que l'impact de l'âge soit brouillé par des effets de structure.

Précisons ce que nous entendons ici par effet de structure. Si les différentes variables explicatives envisagées sont liées au sentiment d'insécurité, elles sont aussi liées entre elles, de sorte que de simples tris croisés ne permettent pas de démêler l'écheveau des effets de structure. Une relation (ou une absence de relation) entre un facteur explicatif

Par exemple, si le sentiment d'insécurité est plus fréquent en milieu urbain, c'est peut-être simplement parce que les victimisations génèrent ce sentiment, et qu'elles sont plus nombreuses dans les villes. Si tel était le cas, une fois contrôlée la victimisation, la relation entre milieu urbain et sentiment d'insécurité devrait disparaître. Inversement, il est possible que toutes choses égales par ailleurs le sentiment d'insécurité augmente avec l'âge, même si cette relation n'apparaît pas ou peu lorsque ces variables sont croisées : les plus âgés sont moins souvent victimes et habitent plus fréquemment en milieu rural, ce qui pourrait contrebalancer l'effet de l'âge. Ce dernier effet devrait alors apparaître une fois

GRAPHIQUE 1 : ÂGE, SEXE ET SENTIMENT D'INSÉCURITÉ AU DOMICILE



et le sentiment d'insécurité peut résulter en fait d'une tierce variable, et disparaître (ou au contraire apparaître) lorsque cette dernière est contrôlée.

contrôlés la victimisation et le type d'habitat.

Pour supprimer ces effets de structure en conservant dans le modèle les

variables explicatives les plus pertinentes, une procédure de sélection pas à pas a été mise en œuvre. Le pouvoir explicatif de chaque variable candidate est testé séparément, la variable la plus significative est introduite dans le modèle, puis la procédure de sélection est réitérée pour les candidates restantes.

En l'occurrence toutes les variables envisagées ici sont sélectionnées dans le modèle, sauf deux. Dès que le sexe est pris en compte dans le modèle, l'impact du fait de vivre seul cesse d'être significatif²⁷, et au fur et à mesure que des victimisations sont introduites, l'impact relatif aux incidents sur les véhicules s'efface à son tour. Reste à voir le détail des résultats obtenus.

INTERPRÉTATIONS DES RÉSULTATS

Le tableau 3 récapitule les résultats de la régression logistique. Les effets qui y sont mesurés sont valables «toutes choses égales par ailleurs» : l'influence de chaque facteur explicatif sur le sentiment d'insécurité est mesurée en contrôlant les autres facteurs. Ces facteurs ont été regroupés en trois catégories : victimisations (y compris le fait d'avoir été témoin), caractéristiques individuelles et types d'habitat. Pour ce type de régression, l'interprétation se fait usuellement *via* la notion anglo-saxonne de *odds ratio*, que l'on pourrait traduire par «rapport des chances», «risque relatif» ou «cote»²⁸.

Voyons tout d'abord l'impact des victimisations. Le fait d'être cambriolé mul-

TABLEAU 3 : RÉGRESSION LOGISTIQUE SUR LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ AU DOMICILE

Victimisations		odds ratio
cambriolage		2,47***
injure, menace		2,15***
agression		2,13***
vol		1,75***
avoir été témoin d'un acte de délinquance		1,49***
Caractéristiques individuelles		
homme		0,29***
	référence femme	1
diplômé supérieur		0,81*
	référence autre niveau de diplôme	1
âge		1,01
Type d'habitat		
forte densité urbaine		0,73***
nuisances sonores en milieu urbain		ns
cumul des nuisances urbaines		1,29*
faible densité urbaine		ns
milieu semi-rural		ns
	référence milieu rural	1

ns, **, *** : RESPECTIVEMENT NON SIGNIFICATIF, ET SIGNIFICATIFS AUX SEUILS 0,05 ; 0,01 ; 0,001.

Événement modélisé : se sentir rarement, de temps en temps ou souvent en insécurité à son domicile.

tiplie le risque de se sentir insécuré par 2,47, ce qui n'est pas surprenant puisqu'il s'agit là de l'insécurité éprouvée au domicile. Viennent ensuite les atteintes aux personnes : une personne injuriée ou menacée a 2,15 fois plus de chances de se sentir en insécurité qu'une personne qui ne l'a pas été, et de même le fait d'être agressé multiplie par 2,13 le risque de se sentir insécuré. L'impact des menaces et des injures s'avère donc tout à fait comparable à celui des agressions. Ce résultat confirme que ce ne sont pas forcément les atteintes jugées ordinairement les plus graves qui génèrent le plus fréquemment un sentiment d'insécurité, comme l'a notamment montré J.-P. Grémy²⁹. L'impact des vols divers est moindre, de même que le fait d'avoir été témoin d'un acte de délinquance. Ces divers effets se cumulent : relativement à un individu qui n'a subi aucune des victimisations considérées ici, une personne victime d'une agression, de menaces ou d'injures, et témoin d'un acte de délinquance aura ainsi 6,8 fois plus de chances de se sentir insécuré³⁰.

Rappelons encore que l'influence des caractéristiques individuelles est mesurée ici à type d'habitat et à victimation contrôlés : toutes choses égales par

ailleurs, les hommes sont 3,45 fois moins enclins à se sentir insécurés que les femmes ($3,45=1/0,29$). L'effet sexe s'avère donc particulièrement fort : un homme qui a été cambriolé a moins de chances de déclarer un sentiment d'insécurité qu'une femme qui ne l'a pas été, et un homme agressé et victime d'un vol à peine plus³¹. Quoique significatif, l'effet diplôme est plus modeste : le risque de se sentir insécuré est 1,23 fois moins élevé chez les diplômés de l'enseignement supérieur que parmi le reste de la population ($1,23=1/0,81$). Du point de vue de l'âge, chaque année supplémentaire multiplie ce risque par 1,01. Autrement dit, une personne âgée de soixante-dix ans a près de deux fois plus de chances d'être insécuré qu'une personne de vingt ans³². Enfin, nous avons vu précédemment que le fait de vivre seul n'engendre pas un sentiment d'insécurité au domicile : en fait, si les individus seuls se sentent plus souvent insécuris, c'est parce qu'ils sont plus souvent âgés, et surtout parce que ce sont plus souvent des femmes.

Une fois contrôlées les victimisations et les caractéristiques individuelles, quatre types d'habitat se révèlent égaux devant le sentiment d'insécurité : le

•••• (27) En effet, les individus vivant seuls sont plus souvent des femmes et les femmes se sentent plus souvent insécurées que les hommes. Une fois contrôlé cet effet sexe, le fait de vivre seul n'a plus d'influence sur le sentiment d'insécurité.

(28) Si deux individus ont respectivement des probabilités p et q de déclarer un sentiment d'insécurité, leurs «chances» respectives de déclarer ce sentiment vaudront $p/(1-p)$ et $q/(1-q)$, et le rapport des chances, ou la cote, du premier relativement au second sera $[p/(1-p)]/[q/(1-q)]$.

(29) GRÉMY, 1997, *op. cit.*

(30) 6,8 est le produit des trois *odds ratios* : $2,15 \times 2,13 \times 1,49$.

(31) Le *odds ratio* d'un homme agressé et volé relativement à une femme ni victime ni témoin vaut $2,13 \times 1,75 \times 0,29 = 1,08$.

(32) $1,013^{50} = 1,9$.

milieu rural, le milieu semi-rural et la faible densité urbaine, mais aussi le type «nuisances sonores en milieu urbain». La plus forte fréquence du sentiment d'insécurité observée pour ce dernier type relève donc d'un effet de structure, qui disparaît une fois pris en compte les autres facteurs (et en particulier les victimisations). En revanche, une fois ces effets contrôlés, l'opposition entre les types «forte densité urbaine» et «cumul des nuisances urbaines» se confirme. Le premier correspond à des zones urbaines caractérisées à la fois par une forte densité des commerces et des équipements collectifs, et par l'absence relative de nuisances. On a vu précédemment que malgré des prévalences de victimisation supérieures à la moyenne, ce type est le moins insécure (*cf.* tableaux 7 et 8). Cette moindre prégnance du sentiment d'insécurité se vérifie ici, même une fois tenu compte des caractéristiques individuelles : elle n'est donc pas seulement due au fait que les enquêtés de ce type sont éventuellement plus jeunes, plus diplômés, et plus souvent des hommes (en l'occurrence ce type s'avère effectivement plus jeune et plus diplômé, mais pas plus masculin). Toutes choses égales par ailleurs, relativement à un habitant du milieu rural, un individu résidant dans un habitat du type forte densité urbaine a 1,37 fois moins de chances de se sentir insécure à son domicile.

À l'opposé, une fois contrôlées les victimisations (qui sont nettement plus fréquentes pour le type 3) et les caracté-

ristiques individuelles (les individus de ce type sont plus jeunes, et un peu plus souvent des hommes), l'exposition aux nuisances urbaines conserve un impact significatif sur le sentiment d'insécurité : toutes choses égales par ailleurs, les individus qui cumulent les nuisances urbaines ont 1,29 fois plus de chances de se sentir insécuries qu'un habitant de milieu rural. Pour mieux illustrer la disparité du sentiment d'insécurité, il est possible de comparer des profils composés. Par exemple, considérons d'une part un homme diplômé de l'enseignement supérieur et habitant dans une zone de forte densité urbaine, et d'autre part une femme non diplômée du supérieur qui subit le cumul des nuisances urbaines. Celle-ci aura 7,5 fois plus de chances que celui-là de ressentir un sentiment d'insécurité à son domicile.

CONCLUSION

L'indicateur synthétique relatif au type d'habitat, qui combine d'une part la proximité aux commerces et aux équipements collectifs, et d'autre part l'exposition à diverses nuisances, recoupe largement l'opposition entre milieux rural et urbain. Au-delà, cet indicateur permet également de différencier des habitats urbains très contrastés, et de mettre en évidence un cumul des nuisances sonores et olfactives, des pollutions et des dégradations, ce cumul s'étendant même aux victimisations. Le type d'habitat ainsi défini s'avère significativement associé au sentiment

d'insécurité éprouvé au domicile, même une fois contrôlés les effets de structure dus aux victimations et aux caractéristiques individuelles. Deux types urbains s'opposent, l'un cumulant les nuisances, l'autre n'y étant que très peu exposé.

La façon dont les individus perçoivent leur habitat, le quartier où ils vivent, ses commodités et ses nuisances, aurait donc un impact spécifique sur le sentiment d'insécurité éventuellement éprouvé au domicile. Évidemment, on pourrait envisager d'introduire d'autres facteurs explicatifs dans le modèle, jusqu'à épuiser cet impact, par exemple en prenant en compte le type de sociabilité ou la présence d'équipements de sécurité (porte blindée, alarme, etc.), qui se distribuent sans doute différemment selon l'habitat et le quartier. Toutefois, même une fois épousé cet impact statistique, l'habitat et le quartier tels qu'ils sont perçus resteraient pertinents pour analyser le sentiment d'insécurité, dans la mesure où leur diversité correspond à des combinaisons contrastées et spécifiques des facteurs explicatifs de ce sentiment. On pourrait aussi se demander dans quelle mesure ce sont les caractéristiques objectives de l'environnement urbain qui affectent le sentiment d'insécurité, ou la façon dont l'individu les perçoit, et éventuellement les amplifie

ou les déforme : il est ainsi possible que les individus qui vivent dans un quartier dégradé perçoivent davantage tous les types de nuisances. Une précédente étude montre d'ailleurs que ceux qui ont une mauvaise image de leur quartier sont plus sensibles aux problèmes liés à la pollution de l'air et à la circulation routière dans le voisinage³³. Cela étant, les nuisances perçues ne sont pas imaginaires, comme l'attestent ici les informations recueillies directement par les enquêteurs de l'INSEE, puisque les individus qui se plaignent du bruit habitent effectivement plus souvent à proximité d'une source de nuisance sonore.

Pour finir, rappelons que le crime et la peur du crime ne sont pas deux phénomènes indépendants. Comme l'a signalé H. LaGrange, « *le crime n'existe que dans son interaction avec les réponses individuelles qu'il suscite.* »³⁴ Si le sentiment d'insécurité engendre un repli sur soi et donc un abandon de l'espace public, lui-même criminogène, lutter contre le sentiment d'insécurité c'est aussi lutter contre l'insécurité elle-même. Dans une telle optique, les relations existant entre nuisances urbaines de toutes sortes et sentiment d'insécurité soulignent la nécessité de mettre en œuvre une politique de la ville globale.

■ Patrick PERETTI-WATEL

LSQ (CREST-INSEE), OFDT

•••• (33) Cf. LAGRANGE (H.), PERETTI-WATEL (P.), POTTIER (M.L.), ROBERT (P.), ZAUBERMAN (R.), 2000, *Une enquête sur les risques urbains, étude de préfiguration*, rapport de recherche CESDIP, collection études et données pénales, n°81.

(34) Cf. LAGRANGE (H.), 1995, *op. cit.* p. 219.

Annexe :

Les tableaux ci-dessous caractérisent les types d'habitat par les modalités actives et illustratives. Toutes les statistiques présentées dans ces tableaux sont significatives à un seuil inférieur à 10^{-3} .

TABLEAU A1 : CLASSE 1, FORTE DENSITÉ URBAINE (32,3%)

À moins de dix minutes à pied, il existe....	% dans la classe	% global
plusieurs boulangeries	90,9	41,1
plusieurs cafés	92,4	46,9
plusieurs magasins d'alimentation	84,2	38,5
plusieurs arrêts de transport en commun	71,8	40,2
un bureau de poste	85,2	56,3
À moins de vingt minutes à pied, il existe....		
plusieurs restaurants	95,0	76,8
plusieurs cinémas	46,2	26,3
plusieurs supermarchés	68,0	48,6
voisinage : immeubles collectifs en agglomération ou habitat mixte	61,5	39,5
logement : immeuble d'au moins trois étages	48,5	30,7
Paris	25,6	15,0
unité urbaine de plus de 100 000 habitants (hors Paris)	38,6	28,1
locataire d'un local non meublé	46,7	36,0
personne seule	32,5	26,9
destructions volontaires d'équipements collectifs : souvent ou de temps en temps	38,9	33,3

TABLEAU A2 : CLASSE 2, NUISANCES SONORES EN MILIEU URBAIN (7,2%)

Bruits rarement ou de temps en temps gênants	% dans la classe	% global
commerces, passants, alentours	63,6	10,0
voisins, voisinage	66,1	20,8
circulation, chemin de fer, aéroport	45,0	20,6
À moins de dix minutes à pied, il existe....		
plusieurs magasins d'alimentation	58,5	38,5
plusieurs arrêts de transports en commun	60,3	40,2
un espace vert	58,5	42,1
un bureau de poste	71,6	56,3
plusieurs cafés	61,8	46,9
plusieurs boulangeries	55,7	41,1
plusieurs cinémas	38,7	26,3
à proximité du domicile, route dont le trafic peut entraîner une nuisance sonore	67,6	44,7
destructions volontaires d'équipements collectifs : de temps en temps, rarement	48,2	33,5
à proximité du domicile, voie de chemin de fer ou aéroport	24,8	17,6
voisinage : immeubles collectifs en agglomération ou habitat mixte	69,3	39,5
logement : immeuble d'au moins trois étages	51,7	30,7
locataire d'un local non meublé	48,7	36,0
Paris	24,6	15,0
unité urbaine de plus de 100 000 habitants (hors Paris)	36,2	28,1
personne seule	34,6	26,9

TABLEAU A3 : CLASSE 3, CUMUL DES NUISANCES URBAINES (5,1%)

Bruits souvent gênants	% dans la classe	% global
commerces, passants alentours	54,6	3,2
circulation, chemin de fer, aéroport	65,3	9,7
voisins, voisinage	49,9	6,9
autre bruit	40,6	4,5
pollution ou odeurs gênantes pour ouvrir les fenêtres dans toutes ou certaines pièces	48,8	21,5
À moins de dix minutes à pied, il existe....		
plusieurs arrêts de transports en commun	68,3	40,2
un bureau de poste	79,7	56,3
plusieurs cafés	67,5	46,9
plusieurs magasins d'alimentation	56,2	38,5
plusieurs boulangeries	56,8	41,1
à proximité du domicile, route dont le trafic peut entraîner une nuisance sonore	79,0	44,7
pollution ou odeurs gênantes pour ouvrir les fenêtres à tout moment de la journée	19,8	3,9
destructions volontaires d'équipements collectifs : souvent ou de temps en temps	61,1	33,3
logement : immeuble d'au moins quatre étages	44,0	23,0
locataire d'un local non meublé	51,0	36,0
voisinage : immeubles collectifs en agglomération, cités et grands ensembles	52,0	30,5
profession de la personne de référence : employé	22,1	13,4
unité urbaine de plus de 100 000 habitants (hors Paris)	37,9	28,1
Paris	22,7	15,0
région méditerranéenne	20,0	12,4
famille monoparentale	12,9	7,7

219

TABLEAU A4 : CLASSE 4, FAIBLE DENSITÉ URBAINE (28,8%)

À moins de dix minutes à pied, il existe....	% dans la classe	% global
une boulangerie	81,2	32,8
un magasin d'alimentation	74,0	32,7
un café	66,3	29,5
un arrêt de transport en commun	60,9	35,8
À moins de vingt minutes à pied, il existe....		
un supermarché	50,9	36,8
plusieurs restaurants	24,6	14,8
voisinage : maisons individuelles en agglomération	40,6	31,5
logement : maison occupée par une ou deux familles	69,8	62,1
région Nord et Est	20,5	15,3
à proximité, pas de route dont le trafic peut entraîner une nuisance sonore	59,7	55,3
destructions volontaires d'équipements collectifs : rarement	17,0	14,2
couple avec (enfant (s)	39,3	36,2
plus de quatre personnes dans le ménage	28,2	24,3
accédant à la propriété	21,4	18,9
unité urbaine de 20 à 100 000 habitants	15,2	13,3

TABLEAU A5 : CLASSE 5, MILIEU SEMI-RURAL (17,1%)

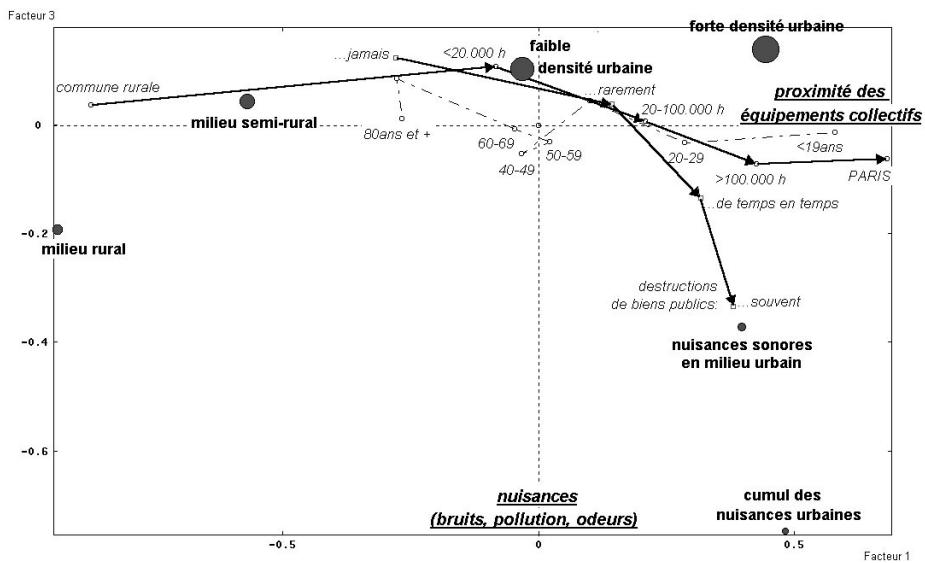
À moins de dix minutes à pied, il n'existe....	% dans la classe	% global
pas de boulangerie	88,9	26,1
pas de magasin d'alimentation	88,8	28,8
pas de poste	97,0	43,6
pas de café	73,8	23,4
pas d'arrêt de transport en commun	59,5	23,1
logement : maison occupée par une ou deux familles	89,0	62,1
voisinage : maisons individuelles dispersées, hors agglomération	54,9	29,0
commune rurale ou unité urbaine de moins de 20 000 habitants	74,0	44,0
destructions volontaires d'équipements collectifs : jamais	67,6	49,7
à proximité, pas de route dont le trafic peut entraîner une nuisance sonore	67,8	55,3
propriétaire ou accédant à la propriété	73,4	57,6
Bassin parisien, Ouest, Sud-Ouest, Centre-est	70,1	54,6
couple sans enfant ou avec enfant (s)	72,5	63,9
âge de la personne de référence : de 40 à 49 ans	25,8	22,1
âge de la personne de référence : de 70 à 79 ans	15,7	12,6

220

TABLEAU A6 : CLASSE 6, MILIEU RURAL (9,6%)

À moins de vingt minutes à pied, il n'existe....	% dans la classe	% global
pas de supermarché	84,5	14,6
pas de restaurant	55,7	8,2
pas de cinéma	97,8	39,4
À moins de dix minutes à pied, il n'existe....	% dans la classe	% global
pas de magasin d'alimentation	85,0	28,8
pas de boulangerie	80,0	26,1
pas d'arrêt de transport en commun	73,7	23,1
pas de café	73,1	23,4
pas de poste	90,7	43,6
aucune école	25,3	3,2
commune rurale	71,2	27,0
voisinage : maisons individuelles dispersées, hors agglomération	68,8	29,0
logement : maison occupée par une ou deux familles	92,5	62,1
destructions volontaires d'équipements collectifs : jamais	75,4	49,7
à proximité, pas de route dont le trafic peut entraîner une nuisance sonore	74,0	55,3
propriétaire	56,9	38,7
personne de référence retraitée	43,2	31,3
région Sud-Ouest et Bassin parisien	40,2	28,9
âge de la personne de référence : 70 ans et plus	34,8	27,7

GRAPHIQUE 1 : LES TYPES D'HABITAT D'APRÈS L'ENQUÊTE INSEE-IHESI 1999



Le graphique A1 permet d'illustrer ces résultats. Il s'agit de la projection des six classes sur le plan constitué par les axes 1 et 3 de l'analyse factorielle. Le premier est un axe de proximité aux équipements collectifs (rares à gauche, fréquents à droite) et le troisième un axe de cumul des nuisances (rares en haut, fréquentes en bas). Chaque classe est représentée par

son centre de gravité, avec un disque d'une surface proportionnelle à son poids relatif. La position de la classe milieu rural sur l'axe 3 peut surprendre. L'axe 3 est généré par le cumul des nuisances et la rareté des restaurants. Cette classe est peu exposée aux nuisances mais aussi très éloignée des restaurants, ce qui explique sa projection en bas de l'axe 3.

DE LA PRÉVENTION SOCIALE À LA TRANQUILLITÉ PUBLIQUE¹

Glissement sémantique et renouveau de l'action publique

par Catherine GORGEON, Philippe ESTÈBE, Hervé LÉON

Ces dernières années ont vu, à l'initiative des communes, l'émergence de politiques de tranquillité publique marquant la fin du partage entre prévention et répression et l'intervention croissante des collectivités locales dans le champ de la sécurité. Les CLS ont permis de promouvoir la sécurité comme objet prioritaire sur le plan national et légitime de l'action publique au niveau local. Pour autant, ceux-ci laissent aux analystes un sentiment ambigu. S'ils favorisent une certaine forme de co-pilotage technique des politiques territoriales, ils ont rarement contribué à ouvrir le débat local sur les orientations stratégiques d'une politique de sécurité. Au mieux est-on resté dans un renouveau du partage des tâches entre État et collectivités sans élaboration de véritables politiques locales.

N o t e s e t é t u d e s

223

La question de la sécurité a connu ces dernières années plusieurs inflexions notables. Tout d'abord, l'insécurité apparaît aux acteurs de moins en moins comme un épiphénomène, une sorte de symptôme résultant du malaise social ; il s'agit désormais d'une donnée commune, partagée par la plupart des intervenants et des habitants. Naïgère, on pouvait considérer que la sécurité constituait le résultat d'une politique sociale ; nombreux sont ceux qui, désormais, considèrent la sécurité sinon comme un préalable, du moins comme un élément moteur des politiques publiques de développement social urbain ; celle-ci sort de sa place réservée pour constituer une préoccupation commune aux différentes initiatives

lancées notamment dans le cadre des contrats de ville. La question de la sécurité, devient l'une des lignes de recomposition des prestations publiques dans les quartiers de la géographie prioritaire.

L'autre ligne d'inflexion réside dans l'apparition de politiques locales de tranquillité publique, sous l'égide des communes. Ces politiques marquent le franchissement d'une étape supplémentaire dans le rôle des collectivités locales par rapport aux conseils communaux de prévention de la délinquance (CCPD) : autant ceux-ci donnaient aux communes un rôle central dans le secteur « classique » de la prévention, autant les politiques qui se structurent au cours du XI^e Plan contribuent à étendre de fait le champ

•••• (1) Cet article a été écrit à partir d'éléments de plusieurs travaux réalisés en commun par les auteurs, en particulier sur la région Pays de Loire : ACADIE-AURES, Évaluation thématique « sécurité publique et prévention de la délinquance » - Évaluation régionale de la politique de la ville (XI^e Plan) - Préfecture de région des Pays de Loire, 1996 - 2000. Une première formulation de ce texte a été faite par Catherine Gorgeon au cours d'une conférence donnée au Havre, le 16 mars 2000 dans le cadre d'un colloque sur « La délinquance des mineurs » organisée par l'IFEN.

des compétences assumées par les collectivités locales. Celles-ci prennent ancrage au travers d'un partage peu discuté des rôles respectifs de l'État et des collectivités, l'État se chargeant implicitement de ce que les acteurs qualifient d'insécurité objective et qui recouvre en réalité l'activité traditionnelle de police sur la voie publique, les collectivités intervenant sur ce que d'aucuns appellent l'insécurité subjective (le sentiment d'insécurité et les incivilités² qui lui sont le plus souvent associées), c'est-à-dire intervenant sur les espaces semi-publiques ou privés comme les centres commerciaux, les espaces verts, les parcs de loisirs, les cités HLM.

Cette situation est imputable aux années qui ont précédé l'arrivée des Contrat locaux de sécurité (CLS). On assistait alors à une sorte d'absence de l'État, ce dernier laissant un «vide» que les collectivités locales tendaient à occuper : les préfectures demeuraient largement en retrait par rapport à l'énonciation des politiques municipales, les relations se faisant principalement de manière bilatérale, entre municipalités et services de police ou entre municipalités et autorités judiciaires. Ce partage nouveau a ainsi ouvert le champ à de multiples innovations locales.

Le Contrat local de sécurité annoncé en octobre 1997 puis diffusé à partir de 1998 permet-il de dépasser ce partage des tâches et notamment, de réimpli-

quer les services de l'État - et singulièrement la police et la justice - dans le débat sur la conception et la conduite de politiques locales (et non plus seulement municipales) de sécurité ?

L'INTRODUCTION DES CLS : DU PARTAGE À LA COPRODUCTION ?

Avant l'introduction des CLS, les relations entre les services de l'État et les collectivités locales s'établissent essentiellement sur un mode bilatéral, les communes nouant des contacts avec les services de police ou judiciaires, mais de façon ciblée. Tout se passait comme si les services de l'État préféraient travailler directement avec les collectivités locales plutôt que d'attendre, par le biais d'un service «interministériel» local animé par le Préfet, le cadre cohérent et structuré d'une possible implication dans ces politiques.

L'arrivée des CLS a eu un impact certain sur ces relations. Les CLS ont en effet fortement changé la donne en institutionnalisant des rapports qui, auparavant, pouvaient être structurés selon un système de relations plus ou moins formalisé entre les acteurs concernés. Ce système paraît aujourd'hui avoir trouvé une articulation officielle et apparemment structurante autour d'une stratégie locale plus ouverte et mieux partagée. Pour le dire autrement, les CLS semblent posséder des qualités intrinsèques leur permettant de réussir là où les contrats

•••• (2) Pour une analyse de l'utilisation de ce terme d'incivilité, on pourra utilement se référer à BONNEMAIN (C.), *Les incivilités : usage d'une nouvelle catégorie*, in BAILLEAU (F.), GORGEON (C.), *Prévention et Sécurité : vers un nouvel ordre social ?*, Les Editions de la DIV, avril 2000.

de ville ont échoué. Notamment, ils ont permis de construire un véritable espace d'interaction entre l'État et les collectivités locales. Ils ont constitué un instrument propice au « *retour de l'État dans le champ local de la sécurité* »³.

UNE PRÉSENCE AFFIRMÉE DE L'ÉTAT DANS LA GESTION ET LA COORDINATION DU DISPOSITIF

Quels que soient les sites et le type de pilotage du CLS (plutôt municipal ou plutôt étatique), la présence de l'État est nettement plus affirmée qu'elle ne l'était dans la procédure « contrat de ville ». Cette implication nouvelle est à mettre au compte de l'injonction politique de l'administration centrale qui a fortement mobilisé les préfectures et les services de police autour de la mise en œuvre des CLS.

Le plus généralement, c'est le directeur de cabinet du préfet qui coordonne le dispositif ou le sous-préfet lui-même, selon que le site est un chef-lieu de département ou une sous-préfecture. Ces membres du corps préfectoral disposent d'une autorité plus affirmée que celle dont disposaient le sous-préfet à la ville ou les responsables de la politique de la ville au sein de l'État : ils sont en effet les représentants directs des prérogatives de l'État en matière de sécurité. Par leur fonction d'autorité sur ce champ, ils donnent au dispositif CLS une légitimité plus forte que celle des

Contrats de ville où le sous-préfet à la ville n'avait, dans ce domaine, d'autorité reconnue que sur le champ restreint de la prévention.

Lorsque l'échelon préfectoral est plus en retrait, l'État réapparaît à travers la police voire la justice dans une co-animation du dispositif CLS avec les collectivités locales.

Ainsi, on peut presque dire que pour la première fois, l'État apparaît comme partenaire et acteur à part entière dans le champ de la sécurité tant dans le management du dispositif que dans sa mise en œuvre opérationnelle.

UN DISPOSITIF PRAGMATIQUE ET OPÉRATIONNEL

Les partenaires du CLS ne cessent de clamer leur satisfaction à propos du dispositif et en particulier de son opérationnalité. Avec le CLS, ils semblent maîtriser les enjeux et décider eux-mêmes des actions à mettre en place, de la manière de les mettre en place et des moyens qu'ils vont pouvoir mobiliser⁴.

À la différence du Contrat de ville qui propose un cadre de référence, des lignes stratégiques et des moyens qu'il s'agit de redistribuer à des opérateurs le plus souvent extérieurs aux institutions qui financent les projets, le CLS ne propose *a priori* aucun cadre formel de contractualisation préalable, aucune orientation stratégique obligatoire et aucun moyen financier spécifique

•••• (3) Nous reviendrons plus loin sur ce qui constitue ce champ local de la sécurité.

(4) Pour preuve le nombre de CLS signés : en septembre 1999 près de 250 CLS étaient signés et quelques centaines se trouvaient en passe de l'être (source : ministère de l'Intérieur).

autres que des postes d'adjoints de sécurité et des subventions aux collectivités locales pour la création d'emplois jeunes de type agent local de médiation sociale. Encore, s'agit-il de moyens ordinaires. En effet, les ADS ne sont que la déclinaison policière du dispositif national «nouveaux services - emplois jeunes». De surcroit, alors même que l'administration centrale a beaucoup insisté sur la liaison entre signature d'un contrat local de sécurité et affectation d'ADS, on constate, dans les départements, que les critères d'affectation des adjoints de sécurité répondent généralement à des règles beaucoup plus pragmatiques. On note le poids particulièrement important, d'une part, de l'origine géographique des recrues, et d'autre part, des besoins en effectifs de police des circonscriptions, qui dictent l'affectation des ADS beaucoup plus que la signature ou non d'un CLS.

Il faut voir là, l'un des atouts paradoxaux des CLS : ils n'offrent pas de crédits spécifiques mais obligent les partenaires à puiser dans leurs ressources, compétences et moyens ordinaires. Situées au cœur du dispositif, les institutions, dès lors qu'elles en acceptent le jeu, se trouvent placées dans une forme d'obligation de résultats, étant parties prenantes à part entière du dispositif.

«Le CLS est une sorte d'accélérateur du politique. Les relations entre les acteurs se sont transformées et sont passées d'une position de demande ou de revendication à une position de coproduction. Aujourd'hui, il est

*impossible que l'État et les collectivités ne travaillent pas ensemble. C'est incontournable».*⁵

C'est en cela que le CLS devient opérationnel. Il institutionnalise un mode de relations entre acteurs qui ne peut fonctionner que si chacun des protagonistes apporte sa contribution avec ses propres moyens à l'élaboration d'une politique faite à la fois de «petits riens» qui améliorent le fonctionnement des services et d'actions de collaboration qui génèrent de nouvelles réflexions et pratiques sur le terrain. Le CLS constitue un réel espace d'élaboration pragmatique d'une politique locale de sécurité. C'est en ce sens qu'il presuppose l'existence d'un accord minimum sur le contour des enjeux à traiter.

UNE ÉCLIPSE DES ACTEURS DE LA PRÉVENTION

Force est de constater que les acteurs sociaux sont plutôt absents du dispositif CLS alors même que des partenaires comme la police ou la justice qui, à l'inverse, n'étaient pas systématiquement associés aux politiques de prévention, prennent la première place. Le «noyau dur» du dispositif est la plupart du temps constitué par une triade composée du directeur de cabinet du préfet, du Directeur départemental de la sécurité publique, d'un représentant de la ville (élu, directeur de cabinet ou technicien) et plus rarement d'un représentant du parquet (généralement le procureur de la République ou son substitut). Dans

•••• (5) Directeur de la mission Sécurité Prévention-Ville de Saint Herblain.

ces instances, les intervenants sociaux préfèrent en effet parfois se retirer d'eux-mêmes par refus d'une logique qu'ils considèrent comme trop sécuritaire ou bien se trouvent relégués au second plan par «effet d'envahissement». On peut alors assister à une juxtaposition de dispositifs dont les uns mobilisent les principales institutions (CLS) et les autres les principaux acteurs du champ social (CCPD, Contrat de ville).

Les CLS posent implicitement la question de l'échec, à tout le moins de l'insuffisance ou de l'inadaptation des politiques de prévention et révèlent le profond déclin dans lequel se trouve le secteur de la prévention aujourd'hui et la difficulté qu'ont les professionnels de ce secteur à redonner du sens à leur pratique, c'est-à-dire à reconstruire un discours, à se définir un objet et à mettre en œuvre des techniques d'intervention qui puissent légitimer un point de vue et une identité spécifique de l'intervention sociale au regard des nouvelles problématiques auxquelles la société se trouve confrontée⁶.

On assiste sans doute à un recentrage : la responsabilisation des appareils institutionnels se fait aux dépens des fonctions périphériques et spécialisées de la prévention. Dès lors, on peut se demander si l'apparition de nouvelles réponses ou formes de traitement des problèmes d'insécurité comme la médiation, la création d'emplois d'agents de proximité ne vient pas rem-

placer l'appareillage périphérique que constituaient dans les années soixante et soixante-dix les outils de la prévention (spécialisée notamment). Les CLS sont, à ce propos, révélateurs de la place accordée aux politiques de prévention : là où les villes - c'est-à-dire les élus - sont motrices d'une telle politique, on constate au mieux un maintien de ce champ professionnel ; là où les villes sont peu porteuses d'une telle politique, on observe un réel retrait des acteurs de la prévention.

LE CLS : UN INSTRUMENT À LA FOIS PRAGMATIQUE ET PLASTIQUE

227

Le CLS apparaît comme un dispositif contractuel plutôt efficace, en ce sens qu'il constitue un véritable contrat, où l'on trouve au moins deux partenaires - l'État et la collectivité locale - clairement identifiés. Pour autant, on doit se demander quelle est la question de la nature de l'impact de ce dispositif. Il nous semble qu'il joue d'abord une fonction d'amplification des politiques municipales préexistantes.

Les contrats locaux de sécurité paraissent constituer un outil relativement rustique, en comparaison de l'architecture subtile et complexe des contrats de ville, mais solide et relativement plus efficace s'agissant de la mobilisation de l'État. Face à la Politique de la ville dont on peut penser qu'elle n'a cessé d'osciller entre l'hyperlocalisation (la géographie

•••• (6) Cette même difficulté se retrouve dans d'autres secteurs du travail social et notamment au sein du travail social de la justice. Voir à ce sujet, CHAUVENET (A.), GORGEON (C.), MOUHANNA (C.), ORLIC (F.), *Contraintes et possibles : les pratiques d'exécution des mesures en milieu ouvert*, Rapport Mission de recherche Droit et Justice, décembre 1999.

prioritaire) et la recherche d'un point de vue plus large et plus macrosocial de son ciblage, les CLS paraissent en effet avoir atteint la bonne distance entre la procédure et l'échelle de son opérationnalité. Reste à esquisser ce que peut être l'impact d'un tel outil sur les politiques locales de sécurité existantes.

Le CLS exerce, semble-t-il, deux fonctions principales de territorialisation de l'action et de coproduction et de partage des tâches.

La fonction de territorialisation de l'action

Dans tous les sites, à l'occasion du diagnostic ou au cours de la mise en œuvre du CLS, la police nationale et les partenaires du CLS ont été amenés à faire valoir des représentations de la délinquance et des enjeux liés à l'insécurité mis en situation dans le territoire concerné. Ceci conduit à une explicitation des modes d'intervention de chacun et notamment de la Police nationale, souvent différenciés selon les lieux et les moments : police de sécurisation dans le centre-ville, police de proximité (plus ou moins appuyée sur les ADS) dans les quartiers périphériques, capacité réactive rapide en fonction des demandes remontantes, etc. Le CLS constitue, au travers de cette fonction de territorialisation, un instrument de mise en commun des diagnostics, un dispositif permettant à la demande locale de sécurité de mieux s'exprimer.

La fonction de coproduction et de partage des tâches

La coproduction consiste essentiellement en un accord itératif entre l'État et les collectivités locales sur les priorités et les moyens à mettre en œuvre ; le partage des tâches permet une meilleure identification des responsabilités de chacun, le partage pouvant être territorial ou thématique. Il peut se faire entre la Police municipale et la Police nationale ou entre celle-ci et les différents agents d'ambiance ou de médiation, embauchés par les villes, les organismes HLM ou les organismes de transport. D'une manière générale néanmoins, le partage constaté durant le XI^e plan⁷ se reproduit avec cette différence que les collectivités ne sont plus seules à réfléchir et à agir pour tenter de faire diminuer le sentiment d'insécurité, rassurer la population ou lutter contre des actes certes mineurs mais dérangeants (attroulements de jeunes, tags, perturbation des réseaux de transports, etc.): de nouveaux partenaires les ont rejoints. Pour autant, l'insécurité « objective » demeure encore le domaine réservé de l'État en ce sens que la politique de répression menée par la police et la justice n'est jamais discutée.

Territorialisation et partage des tâches entre État et collectivités locales interviennent dans le cadre des orientations explicites ou implicites prédefinies par le milieu local - notamment, les collectivités locales elles-

•••• (7) Et qui succède au précédent qui dévoluait la prévention aux collectivités territoriales et la répression aux services de l'État.

mêmes. Là où la sécurité existait déjà comme un souci commun, transversal à l'ensemble des interventions publiques, le CLS valide cette orientation. Là où la sécurité était très largement rabattue sur la prévention de la délinquance, le CLS permet la consolidation d'un pôle « sécurité » complémentaire. Là où la sécurité coexistait sans liens avec la politique de la ville, le CLS se glisse dans ce clivage. Le CLS ne semble pas peser sur le contenu produit localement, autrement que par un effet de dynamisation de ce qui était déjà en germe avant sa signature. Il ne fait qu'accélérer les tendances à l'œuvre. Dans l'ensemble, les variantes de ce que produisent les CLS suivent assez fidèlement les types de politiques préexistantes.

S'il s'agit d'un instrument efficace pour l'implication de l'État et, notamment, pour une plus grande lisibilité de l'intervention policière en fonction des demandes locales, le CLS n'infléchit guère les logiques existantes. Au contraire, du fait de sa grande plasticité, il se coule dans le moule des territoires et joue comme un amplificateur plutôt qu'un levier de transformation des orientations prédéfinies. Notamment, on ne trouve guère dans les diagnostics qui précèdent théoriquement la signature du contrat une analyse du propre fonctionnement de la police. On ne peut pas conclure à une convergence des logiques politiques territoriales en matière de sécurité ; au contraire, avec le CLS, on

semble assister à une accentuation des contrastes entre les sites. Ainsi, ce dispositif peut être l'occasion pour une municipalité de réfléchir et de définir une politique de cohésion sociale visant à transformer et pas seulement à gérer une situation d'insécurité. Mais à l'opposé, dans un sens restrictif, il peut n'être aux mains de la police et de la justice qu'un instrument de lutte contre la seule délinquance. Avec, entre ces deux extrêmes, toute une série de déclinaisons possibles.

En termes de contenu, ce dispositif pèse donc peu sur ce qu'il produit. La production du CLS étant en effet indexée sur les ressources locales préexistantes, celui-ci ne fait, semble-t-il, qu'accélérer des tendances à l'œuvre avec le risque que, face à une municipalité plutôt en retrait sur ces questions, la gestion quotidienne de l'insécurité prenne le pas sur la définition d'une politique de sécurité du fait de la forte remobilisation des administrations régaliennes⁸. Autrement dit : « *l'émergence d'une réelle faculté à œuvrer à une coproduction de sécurité est dépendante de la capacité des élus locaux à dégager une vision politique claire de l'espace sur lequel joue leur pouvoir.* »⁹

UN NOUVEAU RÉFÉRENTIEL POUR L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Après cette description des caractéristiques et des effets du CLS, on peut

•••• (8) Lesquelles, c'est naturel, agissent de façon essentiellement réactive.

(9) Cf. BAILLEAU (F.), 1999, *Sens et pratique du diagnostic dans le cadre des politiques de sécurité et de prévention de la délinquance*, Arso, 61 p.

s'interroger sur le succès de ce nouveau produit contractuel. Deux pistes de réponses peuvent être esquissées. D'une part, on assiste, dans les années quatre-vingt-dix, à l'émergence, dans un nombre croissant de villes, de politiques municipales de sécurité. Le CLS arrive donc dans un contexte de forte sensibilisation locale à propos des questions d'insécurité. D'autre part, cette mise en avant progressive des collectivités locales sur ce thème contribue, en réponse aux protestations et alarmes face à la perception d'une montée de la délinquance et des violences qualifiées d'urbaines, à la construction d'un nouveau référentiel de l'action publique faisant de la sécurité un objet légitime d'intervention de l'ensemble des acteurs des politiques publiques, tant au niveau central que local.

L'ÉMERGENCE DE POLITIQUES MUNICIPALES DE SÉCURITÉ

Au cours des années quatre-vingt, dans la foulée des dispositifs de prévention de la délinquance¹⁰ (conseils communaux de prévention de la délinquance, conseils départementaux), un partage bancal des tâches s'était établi entre l'État et les collectivités territoriales. Les communes et les Conseils généraux coordonnaient la prévention de la délinquance¹¹, alors que l'État assumait les tâches de «sécurisation» et

de répression. Ce partage des tâches s'est révélé au cours des années quatre-vingt-dix de plus en plus caduc.

D'abord, parce que la prévention de la délinquance a fini par s'identifier de plus en plus à la prévention primaire et par constituer un socle de prestations sociales, socio-culturelles, sportives intégrées à l'ordinaire municipal. Leur accroche à la prévention de la délinquance ne se fait plus que par l'affichage, régulier, d'un «ciblage» plus précis des lieux et des publics difficiles ou en difficulté. Elles rejoignent en ce sens les politiques d'animation des municipalités qui, ces dernières années, sous la pression de la politique de la ville, ont abandonné leurs visées généralistes pour spécialiser leur offre de loisirs en direction de ces mêmes publics et de ces mêmes lieux. De plus, en l'absence d'une continuité plus affirmée avec la sphère de la répression, ce secteur de la prévention de la délinquance a fini par ne plus se distinguer de celui de l'animation sociale : il s'agit désormais de l'offre courante de loisirs à l'intention de la jeunesse populaire des quartiers d'habitat social.

D'autre part, ce secteur se trouve, à son tour, exposé désormais aux comportements menaçants ou violents et parfois empêché de fonctionner du fait des enjeux d'appropriation dont il est l'objet entre différents groupes de jeunes. Il finit par être l'otage ou le

••• (10) Réflexion initiée par Alain Peyrefitte en 1976 dans le cadre du comité d'étude sur la violence, la criminalité et la délinquance » et publiée dans «Réponse à la violence», rapport du comité présidé par A. Peyrefitte, et prolongée par Gilbert Bonnemaison, « Commission des maires sur la sécurité », rapport adopté le 17.12.1982, 99 p., ronéo services du premier ministre, Paris, 1982.

(11) ESTÈBE (P.), 1994, «Un bilan des Conseils communaux de prévention de la délinquance», in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°16, deuxième trimestre, p. 129-148.

prétexte des conflits latents ou manifestes qui régissent les relations entre groupes de jeunes et entre jeunes et adultes. Le secteur de la prévention est lui aussi en proie à l'insécurité.

Enfin, ce partage reposait sur le postulat de la capacité de la Police nationale à s'impliquer massivement dans la police de proximité et dans la sécurisation des espaces. Jusqu'à une période encore très récente, la police manifestait assez clairement sa difficulté de répondre à un tel enjeu. Le redéploiement de la police dans les quartiers s'est effectué principalement à travers l'ilotage et l'animation sociale avec la création et l'animation de centres de loisirs jeunesse. L'objectif principal est alors d'établir de nouveaux rapports avec la population sur un registre valorisant les missions de protection et d'assistance. Mais l'activité d'ilotage est demeurée encore trop coupée du reste du service et trop dévalorisée par rapport à la fonction judiciaire attachée à la représentation collective par les policiers de leur rôle. Les interventions des policiers dans les dispositifs «anti-été chaud» ou les Centres loisirs jeunes (CLJ) ont rapidement été frappées, elles aussi, d'une double marginalisation fonctionnelle et professionnelle¹². Cette période a vu s'opérer une confusion des rôles et des chevauchements de compétences aussi bien chez les policiers que chez les partenaires du

développement social. Dans les années quatre-vingt-dix, la police effectue un certain recentrage de son activité vers des méthodes plus traditionnelles et cherche à restaurer ce «minimum vital d'autorité» qui fait défaut dans les quartiers. Pour autant, elle peine à trouver le bon registre d'action pour faire face aux «incivilités»¹³ et aux violences urbaines¹⁴ et pour instaurer avec les jeunes des rapports autres que le seul modèle de l'affrontement. Il est manifeste que cette implication se fait mieux depuis peu, que des efforts ont été accomplis ici ou là sur des missions visant à rapprocher la police de la population. Néanmoins, il semble que la police de proximité continue de poser clairement un problème à la Police nationale qui ne parvient pas encore à lui donner une priorité claire à l'intérieur des services, par rapport à d'autres missions qui, même si elles ne sont pas nécessairement considérées comme plus «nobles», accaparent la majeure partie de l'énergie des services. L'ilotage, notamment, continue d'embarrasser certains chefs de services ; son efficacité et sa reconnaissance par la population restent très aléatoires et dépendent du contexte. Doit-on voir là l'illustration de la pusillanimité de l'institution policière face, non pas à la «révolution culturelle» que représente la réforme de la police de proximité, comme se plaignent à la

•••• (12) Voir MOUHANNA (C.), *Les services publics et la question jeunes : de la crainte au rejet*, in BAILLEAU (F.), GORGEON C., (Dir), *op. cit.*

(13) Voir note 2.

(14) Notion que certains auteurs contestent. Voir notamment, COLLOVALD (A.), *Violence et délinquance dans la presse*, in BAILLEAU (F.), GORGEON (C.), *op. cit.*

présenter les responsables policiers, mais à ses conséquences en termes de redéploiement des personnels¹⁵, ruptures des lignes hiérarchiques, remise en cause de la mobilité géographique, évaluation de l'activité policière, etc ? Manifestement, la police ne sait pas encore, autrement que de manière ponctuelle ou expérimentale, adapter ses prestations pour créer un climat de confiance nécessaire à la bonne administration d'une police de proximité.¹⁶

Il faut dire qu'elle n'est pas toujours encouragée par les structures préfectorales qui vivent parfois encore sur une dichotomie, séparant les bureaux en charge de la politique de la ville des directeurs de cabinet traditionnellement responsables de la prévention de la délinquance. La création des polices municipales, surtout lorsqu'elle a pu prendre un tour répressif ou très fermement dissuasif intervenait alors comme un coup de canif dans ce partage des tâches implicite, d'autant plus que certains débordements ou comportements de quelques agents ont pu parfois provoquer un agacement chez les représentants de l'ordre.

Quant à la justice, elle apparaît plutôt en retrait par rapport aux années quatre-vingt qui avaient vu émerger un

modèle pragmatique dans lequel la fonction de service public prévalait sur celle de puissance publique et par le passage d'une pratique de prescription à des pratiques de négociation¹⁷. La médiation pénale devient alors la figure centrale de cette nouvelle justice de proximité et est présentée tantôt comme un moyen de pacification sociale des quartiers devant faciliter le rétablissement de relations interindividuelles délétères, tantôt comme le support de la rénonciation de la loi sociale dans des quartiers « hors droit ». On voit certains magistrats (juges pour enfants mais aussi quelques procureurs) s'impliquer fortement dans les politiques de prévention de la délinquance au sein notamment des CCPD. Au cours des années quatre-vingt-dix, les discours et les pratiques s'infléchissent, l'exercice de l'autorité de l'État requérant une nouvelle légitimité. L'institution judiciaire mise alors sur la déconcentration à travers les maisons de justice et du droit et sur une politique pénale des parquets visant une meilleure articulation avec les services de police. Des alternatives sont recherchées à l'absence de réponse judiciaire ou à la longueur de ses délais et l'on s'interroge sur l'efficacité de la sanction judiciaire face

•••• (15) On se rappelle le tollé à propos du projet de plan de redéploiement des effectifs de police et de gendarmerie que souhaitait mettre en œuvre l'actuel ministre de l'Intérieur, qui a conduit à son retrait.

(16) Comme nous l'avons déjà écrit, il serait temps de dépasser la « logique de développement tous azimuts de l'ilotage - conçu dans une optique louable de rapprochement de la police et des populations - à la conception et à la mise en œuvre de politiques de sécurité dans lesquelles la police différencierait son action selon les territoires et où chacun des acteurs concernés (policiers, magistrats, sociétés HLM, travailleurs sociaux, transporteurs urbains, etc.) accepterait de rendre compte de son action, de se soumettre au questionnement et à l'interpellation sans pour autant s'inscrire dans une relation de dépendance et de soumission. », Vers un nouvel ordre social. Une autre lecture des questions d'insécurité et de délinquance, in BAILLEAU (F.), GORGEON C. (dir), , op. cit.

(17) Cf. DOURLENS (C.), VIDAL-NAQUET (P.), 1993, *L'autorité comme prestation. La justice et la police dans la politique de la ville*, recherche IHESI, 189 p.

Cette émergence de politiques locales de tranquillité ne va pas sans débats idéologiques, sans hésitation, ni sans heurts : les affrontements internes aux municipalités sont encore nombreux et parfois vifs. Ils opposent les tenants d'une ligne «sécuritaire» et ceux qui prônent une ligne de «tranquillité publique», mais aussi ceux qui se déclarent partisans d'une politique locale de sécurité affichée et assumée à ceux qui craignent, ce faisant, de jeter de l'huile sur le feu et surtout d'impliquer les villes dans des obligations infinies et inflationnistes dont le retour politique est incertain.

S'agissant des diagnostics, un premier clivage oppose ceux qui fondent des politiques locales de sécurité sur l'identification et la neutralisation des fauteurs de troubles à ceux qui identifient d'abord des facteurs de risques et considèrent que la sécurité et la tranquillité publiques sont une qualité de l'espace public, offerte à tous (et à chacun) par la collectivité - sans nécessairement diviser la population entre délinquants et victimes. Dans un cas, les diagnostics (explicites ou implicites), insisteront sur la qualité des délinquants, les carrières, les motivations, etc. Dans l'autre, les diagnostics mettront l'accent sur les caractéristiques de l'espace public ou des relations sociales qui favorisent le passage à l'acte - dégradation des équipements, isolement des personnes, sentiment d'abandon - et sur les situations (délinquance diurne ou nocturne, occupation d'espaces et d'équipements publics, provocations, etc.).

aux nouvelles formes de l'insécurité et à la massification des contentieux. Ces interrogations frappent de plein fouet la justice des mineurs, mais concernent

S'agissant des stratégies, un deuxième clivage oppose les tenants de stratégies de sécurité déconnectées des politiques de solidarité urbaine - celles-ci étant généralement renvoyées à la sphère de la prévention générale - à ceux qui proposent des stratégies de sécurité intégrées dans les politiques de solidarité urbaine. Les premiers suggèrent une séparation entre la prévention et la répression et persistent dans cette croyance qu'une bonne prévention permet de tarir les sources qui alimentent la délinquance - ce qui permet de développer, en parallèle, éventuellement, des politiques sécuritaires sans rapport avec la prévention. Les seconds suggèrent au contraire une continuité, non seulement entre prévention et répression mais encore entre sécurité et solidarité ; ils proposent des stratégies intégrées, dans lesquelles l'enjeu de sécurité publique devient un vecteur de recomposition de la prestation publique. Les politiques intégrées considèrent que la sécurité devient un enjeu central des politiques sociales, la ligne où les risques de basculement et de rupture sont les plus forts aujourd'hui. Symétriquement, la sécurité peut devenir un point d'appui pour la recomposition de ces politiques sociales.

*In ESTÈBE (P), LÉON (H.), «L'émergence des politiques locales de tranquillité publique. L'exemple des Pays de Loire», in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, Les partages de la sécurité*, n°33, p.138-140.*

l'ensemble de l'appareil judiciaire. La politique judiciaire consiste pour rendre visible l'action publique à donner une réponse à tout acte de délinquance,

produit de nombreux effets non voulus. On citera notamment, outre l'embouteilage des tribunaux et la trop grande rapidité, parfois, du jugement, le signalement de personnes qui, dans un contexte de moindre attente sécuritaire, n'auraient jamais eu affaire à la justice avec toutes les conséquences que cela comporte en termes d'« étiquetage » mais aussi l'absence de réponses adaptées à des faits finalement mineurs et à propos desquels on peut se demander s'il revient à la justice de s'en saisir¹⁸.

Pour occuper le vide, certaines villes optent pour la création d'une police municipale ou recourent à des prestataires privés.¹⁹ Mais surtout, on constate une tendance à l'inflétrissement de nombreuses prestations ordinaires des collectivités locales. Autrement dit, la sécurité ou plus exactement la tranquillité publique devient une préoccupation partagée par les responsables de secteurs aussi différents que les services techniques, les services sportifs, sociaux, les organismes de logement social, etc. De plus, d'autres institutions, publiques ou privées (éducation nationale, transporteurs, caisses d'allocations familiales, gérants de

supermarchés, etc.) s'engagent, de façon plus ou moins coordonnée avec les municipalités dans des actions de sécurité. À l'initiative des municipalités, les actions nouvelles se sont multipliées : la médiation²⁰ est devenue un sujet (même si certaines villes en sont un peu revenues); les agents de proximité, les correspondants de nuit dans les quartiers sensibles, les agents d'ambiance dans les transports, les médiateurs situés entre les services publics et leurs usagers, prestataires polyvalents et multiformes, apparaissent implicitement comme des services incontournables, tant pour leurs performances²¹ dans le domaine de la sécurité que pour leur rôle d'adaptateurs de la prestation technique. On a vu aussi des prestations ordinaires changer de nature, pour le meilleur ou pour le pire. Dans le secteur de l'animation, sportive notamment, les services municipaux font le constat de l'inadaptation d'une offre qui exclut un nombre croissant de jeunes et cherchent à réorienter celle-ci vers les publics des quartiers. L'opportunité créée par le dispositif emplois jeunes a sans doute accéléré ce mouvement²². Mais on note cette

•••• (18) Voir à ce sujet notamment les considérations de Loïc Wacquant, notamment WACQUANT (L.), 1998, « La tension pénale en Europe et l'ascension de l'État pénal en Amérique », in De l'État social à l'État pénal, Actes de la recherche en sciences sociales, n°124, septembre.

(19) Dû non pas tant à la carence de l'État qu'à une transformation radicale des formes de sociabilité et au recul progressif d'instances de socialisation comme l'école, les syndicats, les organisations de travail, la famille. Cf. OCQUETEAU (F.), 1999, « Mutations dans le paysage français de la sécurité publique », in Les Annales de la recherche urbaine, n°83-84, septembre, p. 7-13.

(20) Voir à ce sujet FAGET (J.), DE MAILLARD (J.), La régulation locale des incivilités : des partenariats en action ; MILBURN (P.), La médiation : contexte et compétence. Un équilibre toujours fragile, in BAILLEAU (F.), GORGEON (C.) (dir), op.cit.

(21) Dans l'apaisement et la régulation des tensions notamment entre usagers et services publics, cf. ACADIE - AURES, op. cit.

(22) On a pu constater cette tendance dans le cadre de notre travail de recherche en cours pour la DARES, « Politiques locales de sécurité et emplois jeunes : transformation ou contournement des métiers existants », en cours.

même tendance au ciblage des prestations vers les publics en difficulté dans d'autres domaines : accompagnement scolaire, animation culturelle, etc. Le risque est alors de voir se développer deux types d'offre de services. D'un côté, des services et des prestations publiques localisées dans les quartiers destinés aux classes populaires et de l'autre, des services publics spécialisés ou privés (école, animations diverses, sécurisation) offerts sur l'ensemble du territoire communal et destinés aux classes moyennes. Cette redistribution s'opère au nom d'une logique croissante de spécialisation de plus en plus grande des offres municipales ou paramunicipales d'animation liée à la mise en application du principe de la géographie prioritaire de la politique de la ville et perçue par les classes moyennes comme une « dégradation » progressive. En effet, cette transformation des prestations, si elle n'est pas pensée globalement en direction de l'ensemble de la population communale peut, à l'inverse des effets recherchés, contribuer à renforcer la stigmatisation de certaines populations et de certains territoires, à déprofessionnaliser le service public (notamment à travers un recours abusif aux emplois jeunes, et ce d'autant plus que la question de l'emploi des jeunes « issus des quartiers » devient récurrente) et donc à déeréabiliser un service public qui tente de se réformer.

On peut lire l'intervention croissante des collectivités locales et autres partenaires (organismes ILM, transporteurs publics) dans le domaine de la tran-

quillité publique comme une obsession de la préoccupation sécuritaire. En réalité, on assiste à un double mouvement. D'une part, une extension du champ d'intervention de la politique pénale qui contribue à sa désacralisation (effet de proximité) et d'autre part, une généralisation d'un mode de règlement des petits conflits de la vie quotidienne qui emprunte de plus en plus aux procédures judiciaires civiles comme pénales (la médiation par exemple). L'émergence et l'affirmation de politiques municipales dans ce champ évitent de pénaliser certains actes ou conflits ordinaires de la vie quotidienne. Ce retour de « l'action civile » s'est fait bien souvent par incapacité de l'appareil judiciaire à territorialiser et à transformer son action traditionnelle en dépit des expériences de MJD.

LA SÉCURITÉ LÉGITIMÉE

L'annonce par le gouvernement Jospin de la sécurité érigée au rang de deuxième priorité nationale après l'emploi, entérine le diagnostic d'une situation préoccupante et valide implicitement l'ensemble des initiatives déjà prises par les collectivités qui apparaissent désormais non seulement comme des partenaires incontournables de cette politique mais encore au centre d'une stratégie à construire ou à conforter localement. Les CLS confirment cette priorité et institutionnalisent les rapports entre État et collectivités tout en signifiant l'épuisement de la formule des conseils municipaux de

prévention de la délinquance²³. L'effet d'annonce et la possibilité d'une contractualisation font tomber les réticences à officialiser une démarche locale de lutte contre l'insécurité, sans risquer de raviver les tensions et de mettre de l'huile sur le feu ou encore de faire le jeu d'une extrême droite qui avait fait de l'insécurité l'un de ses chevaux de bataille.

Le discours gouvernemental a eu pour effet certain de banaliser, en quelque sorte, une préoccupation que les Villes n'osaient parfois pas afficher comme une de leurs priorités. Car elles pensaient amplifier dans les esprits l'insécurité, phénomène qu'elles considéraient comme déjà suffisamment grave pour ne pas s'exposer seules sur un terrain où elles prenaient de plus en plus conscience que les solutions demanderaient un partage plus évident des responsabilités entre les institutions concernées. La banalisation de l'objet sécurité a ainsi non seulement permis un affichage local plus assumé des préoccupations municipales dans le domaine, mais a aussi amplifié le mouvement de mobilisation des collectivités et de leurs partenaires dont les principaux services de l'État. Ce ne sont plus seulement les communes importantes qui peuvent vouloir passer contrat avec lui : les collectivités de plus petite taille participent à ce nouvel élan.

Avec l'instauration des CLS comme dispositifs chargés de mettre en œuvre une politique de lutte contre les phéno-

mènes d'incivilité, d'insécurité et de violence, la réponse institutionnelle à une préoccupation nationale des pouvoirs publics et des populations est ainsi affirmée. Si la sécurité devient une «priorité nationale» pour l'État, elle devient en conséquence un objet légitime d'intervention et d'action de la part des collectivités locales qui peuvent désormais s'autoriser à l'affichage d'une telle politique.

Au regard des populations, la sécurité se trouve aussi libérée, puisque partagée par tous, du caractère tabou dans lequel certaines collectivités avaient préféré la maintenir de peur d'amplifier le sentiment de malaise au sein de la population. L'enjeu consiste à redonner confiance à la population en démontrant que la puissance publique n'abandonne pas cette question de la sécurité. Il semble qu'on ait affaire à une prise de conscience récente : la récurrence des débats sécuritaires lors des élections municipales n'y est sans doute pas étrangère.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, le fait de communiquer sur le thème de la sécurité et d'afficher des intentions et des actions n'alimente pas de revendication sécuritaire. Les habitants font crédit à la municipalité de reconnaître le problème et de souhaiter le traiter. À condition qu'elle le traite effectivement, ou qu'elle donne l'impression de le faire. Il semble en effet que les habitants apprécient plus les élus qui créent des services que ceux

•••• (23) BERLIOZ (G.), DUBOUCHET (L.), 1998, « Des CCPD aux CLS : articulation, superposition ou disjonction de deux logiques ?», in *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°33, p.89-104.«

qui, au prétexte que la sécurité serait la seule affaire de l'État, revendentiquent en permanence une augmentation des effectifs de police. Les attentes des habitants obligent les collectivités locales à agir.

Le CLS apparaît alors dans ce contexte comme un outil d'apaisement des passions politiques locales liées au thème de la sécurité : sa technique, apparemment efficace, d'implication des protagonistes principaux - ville, préfecture, police, justice - produit l'apparence d'un accord local sur l'enjeu de la sécurité et son mode de traitement.

LE DIFFICILE PASSAGE AUX POLITIQUES LOCALES

Dans l'ensemble, on peut dire que le partage d'une préoccupation toujours plus large des enjeux de « sécurité-tranquillité publique » entre les collectivités locales et les différents services de l'État a permis de développer une panoplie d'outils capables de répondre aux enjeux locaux de l'insécurité subjective.

Ce n'est pas pour autant qu'ils ont réellement contribué à la construction de politiques locales cohérentes et efficaces. On entend par politique locale, un dispositif coordonné d'acteurs diversifiés (État, collectivités locales, entreprises de transports, organismes HLM, travailleurs sociaux, etc.) en mesure d'intégrer diverses préoccupations et actions mises en œuvre au sein d'un système local global, se référant à une

politique partagée tant dans ses objectifs que dans les moyens mis à sa disposition.

En fait, on assiste plutôt à la confirmation et à la confortation de politiques municipales, voire dans certains cas de politiques d'institutions²⁴ qui, prises séparément, peuvent apparaître cohérentes, voire efficaces au regard du territoire sur lequel elles sont censées s'appliquer. Mais celles-ci restent encore éloignées de l'idéal auquel voulait parvenir le CLS, c'est-à-dire des politiques locales de « sécurité » capables de répondre aux enjeux qui échappent en propre aux institutions ou aux municipalités et qui, nécessairement, demandent la mise en œuvre d'une stratégie institutionnelle partagée.

Du point de vue du registre de la coordination, on constate pour l'instant un resserrement des institutions les plus concernées (entreprises de transport, organismes HLM) autour de ce double pôle État-collectivité, témoignant de la légitimité effective à réunir des institutions qui, auparavant, faisaient plus facilement cavaliers seuls. Mais le registre d'action de ces institutions est clairement cantonné au domaine de la tranquillité publique. Il s'agit avant tout d'apaiser les tensions, de lutter contre le sentiment d'insécurité des usagers et des professionnels, d'améliorer le bien-être des habitants, des voyageurs et des locataires. Dans le même mouvement, comme nous l'avons indiqué, le pôle représenté par

•••• (24) C'est le cas notamment en ce qui concerne les organismes HLM et les entreprises de transport urbain qui développent aussi des stratégies visant à renforcer la sécurité de leur patrimoine ou de leur réseau.

les acteurs de la prévention (éducation spécialisée, travailleurs sociaux de circonscription, animation socioculturelle, etc.) s'est retrouvé soit relégué au second plan des préoccupations affichées localement (traitement de l'urgence par rapport au registre de la prévention identifié comme s'inscrivant dans le long terme), soit mis à l'écart des dispositifs de réflexion et d'élaboration des politiques projetées, soit encore placé en porte-à-faux par rapport à une problématique perçue comme trop «sécuritaire» et qui l'empêche explicitement ou implicitement, déontologiquement en tout cas, d'y adhérer pleinement.

Il y a donc globalement, sauf exception, une fragmentation des politiques mises en œuvre par une réelle séparation entre les acteurs de la prévention et ceux de la «sécurité-tranquillité publique» avec d'un côté, les acteurs de la prévention qui restent impliqués à distance dans les politiques locales par le biais des CCPD (devenus le plus souvent des instances d'information descendantes des politiques municipales), et de l'autre, les acteurs de la tranquillité publique qui sont impliqués de façon très opérationnelle dans le cadre des CLS et des instances de coordination générées. Mais cette coordination se fonde sur un nouveau partage entre sécurité et tranquillité publique. La sécurité est toujours l'affaire de l'État et de ses deux instances régaliennes que sont les forces de police et la justice ; elle n'est toujours pas devenue un objet possible de débat et de discussion

sur les orientations et stratégies à adopter dans ce domaine. Les collectivités locales, quant à elles, développent, avec ou à côté de leurs partenaires, des politiques de tranquillité publique faisant appel à une plus grande panoplie d'outils.

Du point de vue du registre de la médiation, le partage élargi des préoccupations en matière de sécurité-tranquillité publique a eu un effet certain de diffusion des techniques grâce notamment à l'espace ouvert par le dispositif «nouveaux services - emplois jeunes». Ce programme a constitué un levier des politiques mises en œuvre au plan local en amplifiant les moyens que s'étaient donnés les différents acteurs et promoteurs d'actions de médiation préalablement à son arrivée. Cependant, le couplage de ce dispositif d'incitation à l'embauche de jeunes avec les CLS n'a pas suscité de doctrine commune de l'ensemble des acteurs locaux au sujet de l'emploi des moyens à mettre en œuvre. La question de l'usage des emplois jeunes dans le champ de la sécurité-tranquillité publique a en effet rarement croisé celle de la planification stratégique de ces emplois en vue de répondre de manière collective et cohérente aux enjeux locaux. Tout au plus, a-t-on pu voir dans les intentions initiales de certains CLS, une volonté affichée d'articuler les politiques institutionnelles entre elles et de mutualiser les moyens. À aucun moment non plus n'ont été débattus les termes de l'articulation de l'activité de ces agents et de celles des

policiers. Le choix de la sollicitation des uns ou des autres est ainsi laissé à l'appréciation subjective du requérant (directeur d'école, gardien d'immeuble, conducteur de bus, responsable d'équipement sportif ou social, etc.) qui estimera que, pour régler le problème d'insécurité dont il est victime ou témoin, il est plus pertinent de demander la présence d'un policier ou d'un agent de médiation. Quant à la réponse, elle est directement dépendante de l'idée que se fait l'institution sollicitée (police nationale, municipalité, organisme HLM, entreprise de transport) du domaine de compétence de ses agents (est-ce de leur ressort d'assurer la sécurité à la sortie des collèges, de régler des problèmes d'attroupement dans un hall ou de caillassage de bus, etc.) ? Ainsi, le couplage CLS-emplois jeunes n'a pas produit un système partagé et coordonné des emplois et missions au regard de besoins réfléchis et concertés d'une politique locale. Il a au contraire produit un recentrage sur des logiques municipales ou institutionnelles au détriment d'une stratégie transversale et collective. Plus qu'un outil de gestion des emplois au service de la « collectivité publique », le couplage CLS-CEJ a constitué un outil pragmatique de redistribution de ces postes au gré des demandes formulées par les unes ou les autres des institutions concernées²⁵. Le CLS, en tant que dispositif sans exigence quant aux résultats et produits

attendus d'une coopération entre acteurs, dans la mesure où il ne formule aucun cadre de référence quant au sens de la politique à mettre en œuvre, a eu pour effet de laisser libre cours à l'instrumentation des emplois jeunes sans jamais, ou très rarement, être le lieu de débat d'un possible usage collectif et stratégique de ces emplois en dehors de leur cadre institutionnel de référence et de leur articulation avec les forces de sécurité.

Du point de vue du registre du débat local, la relation au grand public sur un thème aussi sensible est devenue ces dernières années un enjeu majeur que peu de municipalités laissent au hasard. L'un des effets importants des CLS a été de banaliser, par un affichage national fort, une politique qui jusqu'alors pouvait séparer les collectivités d'un point de vue stratégique de leurs administrés. Certaines villes avaient choisi la discréption, misant sur une maîtrise institutionnelle des phénomènes afin d'éviter de trop s'exposer sur ces problématiques pendant que d'autres avaient choisi la stratégie inverse, celle de l'affichage et du rôle moteur de la collectivité locale comme maître d'ouvrage d'une politique située au centre des préoccupations légitimes de ses concitoyens²⁶. Cette opposition entre affichage et discréption, si elle continue d'imprégner les stratégies municipales, ne constitue cependant plus un critère totalement discriminant des différents

•••• (25) Voir ACADIE-AURES, *op. cit.* et le travail en cours par les auteurs pour la DARES, *Politiques locales de sécurité et emplois jeunes : transformation ou contournement des métiers existants ?*

(26) Voir notamment à ce sujet ACADIE-AURES, *op. cit.* et également ESTÈBE (P), LÉON (H.), *op. cit.*

choix opérés par les villes. La reconnaissance, par l'échelon national, des enjeux de sécurité et de tranquillité publique a mis fin au tabou d'une question jusqu'alors considérée par nombre d'élus locaux comme à haut risque du point de vue électoral et social.

CONCLUSION : L'AMBIGUITÉ DES CLS

L'analyse des premiers pas des CLS laisse un sentiment paradoxal. Il s'agit certes d'un instrument qui favorise un certain «retour de l'État» dans les affaires locales et ouvre à une forme de copilotage des politiques de sécurité territoriales. Mais de quelles politiques de sécurité s'agit-il ? Il semble, qu'en l'occurrence, il s'agisse des politiques de tranquillité publique mises en œuvre par les municipalités. Autrement dit, la véritable fonction des CLS serait moins l'implication effective des préfectures, des services de police et de l'autorité judiciaire dans la définition d'orientations et l'élaboration de politiques locales de sécurité que la reconnaissance et la validation par l'État de l'intervention des municipalités dans le domaine de la tranquillité publique. On en veut pour preuve les multiples difficultés éprouvées, dans le cadre des CLS, à ouvrir un débat local sur les doctrines d'intervention de la police urbaine, comme sur les politiques pénales locales. Certes, dans le premier cas, on note l'apport par les forces de police d'une lecture géographique plus fine de l'insécurité urbaine et une relative adaptation des modes d'intervention

policiers aux diagnostics produits ; dans le deuxième cas, on l'a dit, le développement des maisons de la justice et du droit ouvre une timide fenêtre de la justice vers la ville. Mais, dans l'ensemble, ces éléments demeurent accessoires dans le «panier» des actions conduites au titre du CLS dans les villes. En particulier, la réflexion sur les orientations stratégiques et le contenu de la police de proximité - au-delà de l'ilotage développé dans les quartiers sensibles - ne constitue pas véritablement une matière éligible au contrat. Cette réforme, dont on voit poindre certaines prémisses là et là, est annoncée par les autorités policières, mais ne fonde pas la doctrine de base que la police «met au pot commun» du contrat local de sécurité. En fait, deux logiques séparées coexistent : une logique contractuelle, consacrée pour une grande part aux initiatives municipales dans le domaine de la tranquillité publique relayées par celles d'autres partenaires ; une logique sectorielle, interne à la police et à la justice, qui n'interfère qu'à la marge avec la première.

Deux hypothèses sont alors envisageables : le cheminement parallèle des CLS et la mutation de la police vers la police de proximité représentent une étape d'un processus plus large, dont la prudence est dictée par le souci politique et hiérarchique de ne pas bouleverser un appareil policier toujours sensible. Au terme d'un temps d'apprentissage, dont la durée reste incertaine, les deux processus sont appelés à se rejoindre pour constituer

de véritables politiques locales (et non plus seulement municipales) de sécurité. Le partage, fonctionnel, dans cette première étape, entre sécurité et tranquillité publique, ne pouvant être, à terme, qu'illusoire et méritant alors d'être débattu.

Deuxième hypothèse : le parallélisme des deux démarches ne constitue pas une étape d'un processus mais plutôt un point d'aboutissement, entérinant un nouveau partage des tâches entre l'État et les collectivités locales, celles-ci prenant en charge l'insécurité « subjecti-

ve » - le sentiment d'insécurité - à travers des politiques de tranquillité publique et celui-là se réservant le traitement de l'insécurité dite abusivement « objective » - la recherche et la poursuite des délinquants se confirmaient, cantonnant ainsi la notion de politique locale de sécurité à une acceptation restrictive. Si cette hypothèse s'avérait, le risque serait celui d'une neutralisation réciproque des deux démarches. Les CLS auraient alors devant eux un avenir peu différent de celui des conseils communaux de prévention de la délinquance.

■ **Catherine GORGEON**

Directrice d'études - ACADIE

■ **Philippe ESTÈBE**

Directeur d'études - ACADIE

■ **Hervé LÉON**

Directeur d'études - AURES

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

Pierre LASCOUMES
Corruptions
 Paris, Presses de Sciences-Po
 Coll. La bibliothèque du citoyen, 1999.

Phénomène social aux enjeux multiples, la corruption suscite aujourd’hui encore relativement peu de travaux scientifiques. En France, malgré l’intérêt accordé à ce phénomène par certains juristes¹, économistes² et politistes³, le besoin de connaissances sur ce sujet reste considérable. Il importe par ailleurs, dans un contexte où la corruption occupe une place significative dans les médias et dans les représentations sur la vie politique et économique, de fournir à un large public les clés d’une analyse distanciée et raisonnée de ce phénomène. C’est à cet objectif que répond le dernier ouvrage de Pierre Lascoumes⁴.

Il ne s’agit pas d’une synthèse exhaustive du savoir sur la corruption, mais plutôt d’une réflexion sociologique sur les condi-

tions d’analyse de ce phénomène. Par certains aspects, *Corruptions* s’apparente à un essai⁵, exposant une approche de sociologie juridique sur le phénomène considéré⁶. La réussite de cet ouvrage résulte d’un savant dosage entre rigueur de la démonstration et clarté du style, distanciation critique vis-à-vis de l’objet étudié et fidélité à des convictions politiques et citoyennes, parti pris d’une présentation non exhaustive de l’objet et coups de projecteurs sur des points habituellement peu abordés dans la littérature scientifique (analyse de deux dossiers emblématiques, histoire des travaux américains sur la corruption, observation en France de l’activité du Service central de prévention de la corruption).

Alors que la corruption ne porte pas directement atteinte à une victime et reste souvent perçue sans gravité, elle implique un coût social élevé et représente un défi majeur lié à l’exercice de la responsabilité politique et économique au sein des sociétés

•••• (1) ALT (E.), DUC (I.), 1997, *La lutte contre la corruption*, Paris, PUF.

(2) CARTIER-BRESSON (J.), 1997, *Pratiques et contrôles de la corruption*, Paris, Montchrestien et CARTIER-BRESSON (J.), 1999, « Causes et conséquences de la délinquance financière « grise » : le cas de la corruption », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 36, p. 63-90.

(3) Sur la corruption politique, voir MENY (Y.), 1992, *La corruption de la République*, Paris, Fayard ; DELLA PORTA, (D.), MENY (Y.), 1995, *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La découverte ; DELLA PORTA, (D.), MENY (Y.), 1996, « La corruption dans les démocraties occidentales », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 149, septembre.

(4) En français, un autre ouvrage synthétique sur la corruption est disponible : ROCCA (J.-L.), 1993, *La corruption*, Paris, Syros.

(5) Un des ouvrages de Lascoumes sur les délinquances financières s’intitulait d’ailleurs : LASCOUMES (P), 1997, *Elites irrégulières. Essai sur la délinquance des affaires*, Paris, Gallimard.

(6) L’auteur applique à la corruption une grille analyse déjà employée à propos de la délinquance financière. Outre l’ouvrage cité précédemment, P. Lascoumes a également publié : LASCOUMES (P), 1985, *Les affaires ou l’art de l’ombre*, Paris, Le Centurion.

démocratiques. Comment interpréter la place croissante occupée depuis quinze ans par le thème de la corruption dans les débats publics occidentaux ? La médiatisation des affaires et des scandales politico-financiers, l'apparition de juges et d'institutions spécialisées traduisent-elles une réelle volonté de rupture avec d'anciennes pratiques ou ne représentent-elles qu'une façade destinée à rassurer le public sans remettre en question les conditions d'existence de la corruption ?

Pierre Lascoumes constate d'abord qu'en France, journalistes et analystes ont jusqu'à présent accordé une attention prioritaire à la « corruption politique » au détriment des pratiques similaires observées dans le monde de l'entreprise. Face à la multiplicité des acteurs impliqués (politiques, administratifs et économiques) et des pratiques regroupées derrière un terme unique, il plaide pour l'évocation de « corruptions » et en envisage l'analyse selon trois axes : normatif (des infractions pénales aux comportements socialement discutés, mais dont le mode de sanction reste indéterminé), spatial (de l'espace public à l'espace privé), de légitimité (en fonction duquel « *s'effectue la qualification et le jugement social des atteintes à la probité publique ou privée* » (p. 39)). L'hétérogénéité des pratiques envisagées implique d'abord de comprendre les processus de qualification des situations de corruption. Pourquoi tel comportement, et non tel autre, est-il reconnu en tant que forme de corruption ? Pourquoi telle pratique acquiert-elle une visibilité sociale supérieure à telle autre ?

Afin de souligner que la corruption n'existe pas en soi, mais est plutôt le produit d'une interprétation, l'auteur expose deux cas emblématiques : les dossiers Dassault et Luchaire. Alors que les faits reprochés aux accusés étaient comparables, pourquoi ces

dossiers ont-ils abouti à une condamnation pour corruption chez l'un, et à un non-lieu chez l'autre ? « *Le contraste de ces deux parcours réside dans les propriétés différentes qui leur ont été attribuées, c'est-à-dire dans des traits, plus ou moins artificiels, relevés et soulignés par des instances sociales spécifiques qui les ont rendus visibles en les autonomisant* » (p. 66). Dans la mesure où le traitement judiciaire des affaires de corruption est complexe (l'infraction et les responsables sont difficiles à trouver, les motivations de ces pratiques peuvent être jugées plus ou moins légitimes), les dossiers peuvent être présentés et perçus comme des « scandales », des « affaires » ou des « problèmes ». Au terme d'une analyse minutieuse, on comprend les différences entre un cas de « corruption scandaleuse » (le dossier Dassault) et un exemple d'« irrégularité problématique » (le dossier Luchaire).

Dans le premier cas, les conditions étaient réunies pour transformer une affaire somme toute ordinaire de corruption en scandale : un contexte propice (la vie politique belge de l'époque), une infraction avérée, un responsable désigné. La sévérité du verdict s'explique par sa dimension symbolique : à travers ce « scandale » impliquant une personnalité emblématique, il s'agissait de sanctionner une conception des moeurs politiques (collusions et ententes) ainsi que l'emprise du milieu économique sur l'action publique. L'auteur concède que cette situation est très atypique ; en règle générale, les dossiers d'infractions économiques et financières aboutissent rarement à des « *données aussi simples, dramatisables et débouchant sur une procédure de sanction accélérée* » (p. 81). Ils sont le plus souvent interprétés et perçus comme des « affaires », voire des « problèmes ». Dans le deuxième cas, le dossier n'a pas permis d'aboutir avec

certitude à des conclusions simples sur les faits reprochés ou sur les responsables. L'incertitude concernait autant les faits et leur gravité que les responsables et la légitimité des poursuites. Initialement construit comme une « affaire », le dossier Luchaire s'est progressivement dilué en « problème ».

Le traitement différencié de ces deux dossiers autorise trois rapprochements. Dans les deux cas, les infractions se distinguent difficilement car les pratiques illicites et les activités ordinaires sont en interaction permanente ; le contexte dans lequel s'inscrit le dossier joue un rôle prépondérant dans la qualification des faits, la visibilité de la procédure et l'aboutissement des poursuites ; les infractions économiques et financières sont le plus souvent révélées au détour d'enquêtes relatives à des crimes de droit commun ou d'enquêtes journalistiques, et non au terme d'une procédure ciblée. Dès lors, quelle crédibilité accorder aux programmes de lutte contre la corruption ?

Dans la mesure où la corruption suscite des interrogations sur la responsabilité politique et économique, ainsi que sur « *l'autodiscipline du système politique et la capacité de l'État à s'autoréformer* » (p. 130), l'action menée par les pouvoirs publics se limite souvent à des effets d'annonce, à des déclarations d'intention ou à la recherche de stratégies d'exploitation d'un problème auquel les gouvernants sont confrontés⁷.

Pierre Lascoumes procède à une histoire américaine de la lutte contre la corruption. Cette partie de l'ouvrage est particulièrement intéressante, car elle confronte deux phénomènes : les conceptions de l'action anti-corruption dans les grandes cités américaines et la construction intellectuelle de la corruption au cours du vingtième siècle.

Ce dernier point est le plus novateur de l'ouvrage car il montre comment, en un siècle, s'est développée la connaissance de ce phénomène social et se sont structurés les débats scientifiques à son sujet. Des premières investigations journalistiques au début du siècle jusqu'aux travaux néomarxistes des années soixante-dix, en passant par les approches culturalistes, fonctionnalistes et institutionnalistes, l'examen donne lieu à une synthèse éclairante de l'histoire américaine des sciences sociales. L'action publique anti-corruption dans les grandes villes américaines a pu obéir à trois types d'analyse. Jusqu'en 1950, on luttait contre un phénomène qu'on expliquait par le manque de professionnalisme des employés publics. Les solutions s'orientaient vers l'autonomisation du secteur public (par rapport aux appareils politiques et aux groupes d'intérêt) et vers l'amélioration des conditions de recrutement des employés. À partir des années cinquante, la volonté de rationaliser les administrations s'est ajoutée à ces objectifs de professionnalisation. Il s'agissait de prévenir la corruption en observant et en évaluant les pratiques, en réformant les modes de comptabilité, en rendant plus transparentes les décisions budgétaires. Ce n'est qu'au cours des années quatre-vingt que les stratégies répressives furent privilégiées. Ce changement résulte d'un scepticisme accru à l'égard des réformes administratives, incapables d'endiguer la corruption. Les sanctions encourues doivent désormais être clairement exprimées, diffusées et appliquées à chaque cas constaté afin de dissuader les infracteurs.

En France, les programmes de lutte anti-corruption élaborés depuis le milieu des

•••• (7) Sur les usages politiques des problèmes sociaux, voir : ÉDELMAN (M.), 1991, *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Le Seuil.

années quatre-vingt n'ont guère convaincu. Malgré quelques réformes structurelles importantes (la loi sur le financement des partis politiques et la réforme des contrats conclus par la puissance publique), la mise en œuvre des programmes n'a pas été à la hauteur des ambitions affichées. Selon l'auteur, l'histoire du Service central de prévention de la corruption (SCPC) en témoigne. Fondé en 1993 auprès du ministère de la Justice, cet organisme a initialement joui de prérogatives relativement étendues : collecte de l'information, conduite d'enquête, coordination de l'action des autres acteurs publics, constitution d'une banque de données sur ces activités frauduleuses, réalisation d'audits juridiques ou financiers. Le SCPC⁸ était conçu comme un service opérationnel doté d'importants pouvoirs d'investigation. Or, le Conseil constitutionnel a rapidement privé cet organisme du pouvoir de mener des enquêtes, de se faire communiquer des documents, de convoquer des personnes, ou d'aller à l'encontre du secret qu'opposent les professions impliquées dans des affaires de corruption. De fait, le SCPC «mène essentiellement une mission d'étude et de recherche et remplit un rôle d'observatoire des pratiques corrompues et des difficultés de sanction» (p. 137).

Par ailleurs, cette évolution reflète une volonté politique, visant à ne pas fondamentalement changer les conditions de la lutte contre la corruption. En ce qui concerne la détection et la révélation de la corruption, les organismes de police administrative et d'inspection restent prédominants. Or, selon le rapport Bouchery de février 1993, «la pratique démontre que les révélations sont rares, notamment de la part des administrations publiques et

qu'elles interviennent la plupart du temps à l'extrême limite du délai de prescription. En outre, les renseignements communiqués ne sont jamais immédiatement exploitables...» (p. 145). En somme, la justice n'est guère efficace dans la lutte contre la corruption, tout simplement parce que la plupart des dossiers ne lui parviennent jamais. La norme de régulation dominante reste celle des règlements en interne, des priviléges de l'exécutif, des ambiguïtés de la définition des principes de poursuite entre les autorités administratives et judiciaires.

À supposer que la justice soit saisie en bonne et due forme, sa capacité à traiter les dossiers de corruption reste faible. Comme le montrent l'examen des dossiers Dassault et Luchaire, la qualification des faits s'avère particulièrement délicate, la recherche de l'information est ardue, l'écheveau des responsabilités reste difficile à démêler.

Pourtant, des progrès indéniables ont été réalisés au cours des années quatre-vingt-dix, la lutte contre la corruption menée par les pouvoirs publics ne remet pas en question, faute de capacité et de volonté, le statut exceptionnel de cette forme de criminalité et de son traitement. La corruption représente toujours un «illégalisme de droit pour reprendre la terminologie foucaldienne⁹, c'est-à-dire une infraction qui implique des procédures de qualification incertaines et des modes de traitement non judiciaires. Ce constat révèle une faiblesse fondamentale du système démocratique, ainsi que les effets de l'interpénétration croissante de deux rationalités (politique et économique) dans la vie publique. À la lecture de cet ouvrage, le lecteur prend conscience que les clés d'une amélioration de la lutte contre la corruption

•••• (8) Pour une présentation institutionnelle, cf. GIOVACCHINI (L.), «La corruption. Techniques préventives et aide à la détection.», *Les Cahiers de la sécurité intérieure* n°36, 2^e trimestre 1999, p. 91-99 (NDLR)

(9) FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard, p. 299-342.

sont aujourd’hui dans les mains des citoyens en devoir de se mobiliser pour exiger une responsabilisation acerue des élus, des fonctionnaires et des entrepreneurs.

■ Gilles FAVAREL

Chargé de recherche à l’IHESI

Dominique DUPREZ, Michel KOKOREFF

Les mondes de la drogue

Usages et trafics dans les quartiers

Paris, Odile Jacob, 2000, 393 p.

Lamia MISSAOUI, Alain TARRIUS

Naissance d’une mafia catalane ? Les jeunes de

«bonnes familles» locales dans les trafics de

drogues de Barcelone à Perpignan, Toulouse et

Montpellier

Canet, Trabucaire, 1999,

collection recherche en cours, n° 1, 85 p.

L’ouvrage de Duprez et Kokoreff constitue une avancée significative dans la connaissance du dossier de l’usage et du trafic des drogues dans les quartiers populaires ; la recherche de Missaoui et Tarrius, qui se concentre sur l’implication des classes aisées et intégrées dans les trafics, en est l’utile contrepoint. Il faut convenir que nous sommes arrivés à un moment historique où l’on doit apprendre à vivre avec les drogues classées illicites, plutôt que de faire comme si l’on pouvait vivre sans, vu que les idéaux ayant jusqu’à présent présidé à nos politiques publiques sanitaires ou pénales sont entrées dans une impasse : l’abstinence absolue ou l’éradication totale des drogues par une répression dissuasive des usagers et trafiquants. Comment s’accommoderait-on néanmoins de voir ces idéaux disparaître de nos horizons ? Ce n’est évidemment pas ce à quoi répondent ces ouvrages : leur originalité est plutôt de détruire de façon décisi-

ve un certain nombre d’idées reçues, en montrant la complexité des liens d’interdépendance entre usagers, trafiquants, socio-économie des territoires psychotropiques et logiques des régulations publiques et privées à ce sujet.

Duprez et Kokoreff centrent leur travail sur les quartiers pauvres et expliquent les carrières des usagers et des trafiquants par leur articulation à des logiques sociales spécifiques favorisant l’éclosion d’une économie locale basée sur la drogue. Il leur a fallu mobiliser pour cela un matériel considérable : d’abord pratiquer une immersion personnelle de quatre ans sur deux terrains, quartiers sud de l’agglomération lilloise et deux communes alto séquanaises, Asnières et Nanterre ; enquêter durant deux ans auprès d’une cinquantaine d’usagers et de trafiquants - deux tiers interrogés en prison - pour retracer les aléas de leurs carrières déviantes ; dépouiller une cinquantaine d’affaires instruites et poursuivies mettant en cause trois cents personnes ; procéder à une importante vague d’entretiens avec différents policiers, douaniers, juges, travailleurs sociaux et psychologues. Et pour couronner le tout, faire parler les statistiques des agences répressives sur des contentieux d’infraction à la législation sur les stupéfiants nationaux et locaux. Voici les constats majeurs, attendus ou moins attendus, qui s’en dégagent.

En premier lieu, l’importance des facteurs socio-économiques et leur inscription dans des logiques territoriales (les «territoires psychotropiques»). Dans une société en proie à la désindustrialisation, la stigmatisation des quartiers périphériques est ancienne, et il s’y produit très tôt une économie informelle de la survie. Or, l’apparition du cannabis et de l’héroïne dans les années quatre-vingt, si elle s’est généralisée, n’y est cependant pas un phénomène inéluctable.

Elle est très diversement appréciée par les habitants et s'inscrit dans une «ambiance» urbaine qui met en jeu des tensions spécifiques entre institutions locales, habitants et jeunes, ne permettant pas les généralisations hâtives.

S'agissant des usagers, l'analyse de leurs carrières constitue le point clé de l'interprétation des conduites déviantes. Les auteurs dépeignent différentes formes de cheminements dans le monde de l'illicite, différentes façons d'y entrer d'abord : une rupture dans la biographie individuelle comme la mort d'un parent par exemple ; l'influence de certaines sociabilités juvéniles, puis le classique mécanisme d'engrangement du plaisir au manque. Les différents «effets de seuil» ensuite : passage du cannabis à l'héroïne, de l'inhalation à l'injection intraveineuse, qui favorisent l'installation dans les carrières. À ce sujet, rien n'est épargné au lecteur des mécanismes de l'emprise au sein d'une «culture» faite de pratiques routinières, d'itinéraires dans la délinquance, de valeurs et de rituels spécifiques, de normes de comportement singulières à l'égard des agences du contrôle social, des lieux fréquentés et de combines quand le produit fait défaut. On se précipitera aux pages 168-191 qui constituent la lueur d'espoir d'un tableau désespérant de noirceur, où il est montré que la déchéance n'est pas le destin inéluctable des toxicomanes : si les cas recensés de «sortie» sont moins nombreux, bien des attitudes associées à des lieux et à des supports différenciés permettent aux usagers de décrocher : la prison peut être vécue comme une parenthèse permettant un début de décrochage ; les cures, postcures et thérapies, des moments où l'on souhaite en finir définitivement avec le produit. On voit également comment les familles (maghrébines plus durement stigmatisées que les autres), sou-

vent partagées entre désarroi et volonté d'aider les leurs, sont particulièrement inventives à ce sujet, ou comment la religion, enfin, par le truchement des Frères musulmans par exemple (d'anciens toxicomanes bien souvent) permet à d'autres d'entrevoir un nouveau motif d'espérer...

Si les pratiques d'usage et de trafic sont devenues dans l'ensemble des quartiers périphériques beaucoup plus visibles qu'autrefois (l'action policière a globalement déplacé les trafics des centres villes aux périphéries), des quartiers résistent néanmoins à ce «business», cela s'expliquant par la structure et l'histoire des réseaux qu'on y trouve. Ainsi dans les Hauts-de-Seine par exemple, où les trafics de cannabis l'emportent sur ceux de l'héroïne, les quartiers des villes étudiées se différencient en quartiers «plaques tournantes» ou en quartiers vivant d'un seul produit. Dans le Nord en revanche, une commune périphérique à Lille fonctionnerait comme un lieu de spécialisation unique de la diffusion d'une drogue de substitution ayant remplacé l'héroïne. Une «économie de la débrouillardise» se répand dans tous ces quartiers, comme s'il s'agissait d'opposer une résistance à l'insolence des détenteurs légitimes du pouvoir et de la richesse dans la société. Elle demande surtout à être interprétée comme une question d'honneur et de virilité dans une configuration où nombre de *dealers* restent le plus souvent attachés à leur quartier, prolongeant par les relations d'entraide à leur disposition «celles qui marquent les sociabilités populaires en temps de crise économique». L'inscription socio-territoriale du business de la drogue constitue ainsi une ressource économique symbolique accompagnant une économie du recel, au point qu'il est souvent délicat d'y démêler l'écheveau des stratégies d'évitement et de solidarité au cours

des multiples pratiques licites et illicites. Du reste, les trafiquants (non consommateurs) cyniques à la tête de réseaux verticaux sont une espèce rare et les périodes fastes des *dealers* flambeurs cèdent généralement le pas à des périodes difficiles où ils se meuvent plutôt au carrefour de réseaux horizontaux. Les dossiers judiciaires attestent que les «fourmis» qui circulent intensivement entre Lille et Rotterdam en constituent la population la plus importante. Ces petits trafiquants sont rangés par les auteurs au centre d'une échelle de prestige où les étrangers clandestins, situés au bas, occupent une posture analogue à celle qu'ils occupent comme main d'œuvre migratoire corvéeable à merci dans l'économie parallèle. Au sommet de cette échelle, on trouve des trafiquants s'appuyant sur des réseaux communautaires de type ethnique (turcs, pakistanais) ou générationnels (exemple est donné d'une constellation parents-enfants-concubins, gros *dealers* de cannabis dans une cité populaire où les femmes jouent un rôle d'intermédiaire important).

Comment les logiques de l'ordre public et les logiques pénales s'attaquant aux trafiquants et usagers s'adaptent-elles à ces réalités locales ? Ne se départissant pas de la méthode compréhensive, les sociologues passent au crible l'action des agents de l'ordre. D'entrée de jeu, les déterminismes de leurs pratiques sur le destin judiciaire des affaires sont campés, car on le sait, douaniers et policiers sont régis par des règles procédurales et des habiletés professionnelles différentes. Et le texte fournit des pages intéressantes au sujet des différences de représentations et d'entrée en relation avec les étrangers, les toxicomanes, les

informateurs/aviseurs.¹ Côté îlotiers, les bons connasseurs des quartiers où sévit la drogue semblent largement démobilisés, constatant qu'elle est aussi un facteur de paix sociale pouvant être déstabilisée par une pression hiérarchique trop forte, soucieuse de faire du «crâne» auprès des petits *dealers*. De façon plus surprenante à nos yeux, les auteurs montrent que les BAC s'occuperaient de façon résiduelle des ILS, tandis que les brigades de stupéfiants, soumises à devoir interpeller «intelligemment» les têtes de réseau, ne parviendraient pas toujours à remplir leurs objectifs. Face au constat de la souffrance sociale générée par la présence massive de la drogue, le doute s'insinuerait au sujet de la croyance en sa possible éradication chez certains commissaires dont le discours de la dépénalisation compterait désormais des partisans. Du point de vue des pratiques pénales générales, les ILS sont devenues un contentieux exponentiel s'accompagnant d'une baisse constante des interpellations pour trafic. La pénalisation des mineurs considérés comme de plus en plus souvent instrumentés par les *dealers* est avérée, tandis qu'un recul effectif de l'instruction au détriment des procédures de comparution immédiate provoque l'ire des seuls avocats. À Nanterre, les auteurs notent plutôt une volonté de différencier les usagers de cannabis non candidats à l'injonction thérapeutique des héroïnomanes, et une répression féroce des trafiquants. Dans le Nord, plutôt une utilisation intensive de la transaction douanière comme alternative à la poursuite pénale. Ce point (p. 323-328) mérite d'ailleurs qu'on s'y attarde car il est assez rarement documenté. Le droit douanier y fonctionnerait en effet comme «*la ressource locale d'un*

•••• (1) Duprez a fait un point plus approfondi sur cette question dans un article récent : DUPREZ (D.), 2000, «Modes d'apprentissage et formes de savoirs. Une comparaison police-douanes en France», *Déviance et société*, vol.24, n°1, p. 3-25.

système destiné à intensifier sa rentabilité sans accroître ses coûts : pour éviter la surcharge induite par l'important contentieux frontalier, le tribunal correctionnel de Lille tend à retenir très souvent l'infraction «d'importation en contrebande» lors d'une interpellation ou celle de circulation «irrégulière de marchandises». Ne dépendant pas du parquet, les douaniers contribueraient à enfoncer les usagers revendeurs dans le cycle infernal de leur dépendance au trafic en en faisant d'éternels dettiers. Le piège des amendes douanières, et leur corollaire, la contrainte par corps, revient d'ailleurs comme un leitmotiv dans la reconstruction des histoires de vie des usagers revendeurs incarcérés. Reste à se demander si la récente qualification d'*OPJ* dévolue aux douaniers n'ira pas vers un aplatissement des contradictions dans cette mise à jour de l'action publique répressive au quotidien.

L'enquête très novatrice de Massaoui et Tarrius dépeint, pour sa part, une réalité beaucoup moins soupçonnable : celle de l'entrée de jeunes de familles autochtones dans le trafic de stupéfiants de la région franco-espagnole méditerranéenne. Elle fait suite à une première immersion des chercheurs dans l'organisation des réseaux gitans et entend démontrer le leurre d'une ethnicité propre à la question du trafic des psychotropes. Une population de 79 *dealers* a été interrogée en 1997-1998 (32 en France et 47 en Espagne) amenant les auteurs à évaluer de 400 à 450 le nombre des nouveaux trafiquants impliqués, dont une centaine de Français. Sur la population interrogée, 17 témoins sont totalement inconnus des services de police. Qui sont donc ces enfants d'honorables familles locales dont la généalogie est minutieusement retracée par les auteurs ? «Des jeunes hommes poursuivant des études supé-

rieures, attachés à leur famille, unie et présente depuis plusieurs générations dans le lieu. Des jeunes qui font continuité familiale et non pas des héritiers malheureux» (p. 59). Ces gens «bien d'ici» ou «gens bien» d'ici, comme l'écrivent plaisamment les auteurs, sont devenus des pions importants dans la filière maroco-andalouse, dont l'activité est estimée à 3% du trafic total d'héroïne, cocaïne et crack... des deux côtés de la frontière pour un chiffre d'affaire local de 30% du total du chiffre d'affaires des trafics de stupéfiants. Ils distribuent en petites quantités dans les classes moyennes et supérieures de la société catalane franco-espagnole, et au-delà de Perpignan, Toulouse et Montpellier, à des consommateurs qui leur sont socialement proches, mais prennent aussi parfois de gros risques en passant les frontières et en vendant à d'autres milieux et dans d'autres lieux. C'est bien pourquoi ces «Paios» constituent pour certains membres de la communauté gitane une ressource inespérée, leur permettant de conjurer la menace d'une multiplication anarchique des réseaux de distribution traditionnels, en répondant à une forte demande secondaire mais plus diffuse sur de nouveaux lieux de vente urbains, «de façon propre, sans scandale ni violence».

La démonstration semble rigoureuse et parfaitement documentée ; elle suggère à tout le moins de nouvelles pistes de réflexion extrêmement prometteuses. Les chercheurs paraissent fascinés et terrifiés par ce qu'ils découvrent, renvoyant parfois leurs informateurs à l'immoralité de leurs actes. Car très troublants sont en effet ces cas de «réussites paisibles» : a-t-on affaire à des étrangers de l'intérieur, à des aristocrates de l'ailleurs, se demandent-ils.

Il n'est pas sûr qu'on soit en présence d'un nouveau type sociologique de *dealers* achevant la banalisation d'un trafic de psycho-

tropes par leur trop bonne insertion dans des milieux locaux très cohésifs. Car lorsqu'on lit bien le contenu des entretiens ou même que l'on suppute ce qu'ils ne disent pas, vient toujours un moment où se mettent à fonctionner des systèmes de justification sur le mode de «*il y a plus immoral que nous*». Une «certaine morale» morale serait donc sauve... Nous n'échapperons pourtant pas à la nécessité de devoir repenser les implications d'une nouvelle «inter-ethnicité» et d'un réel «transclassisme» sur le sujet.

■ Frédéric Ocqueteau

IHESI - CNRS-GAPP

Anne MANDEVILLE BRIOT

Aspects contemporains du maintien de l'ordre dans le Royaume-Uni. Pouvoir, influence, décision

Toulouse, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1999, 289 p.

À partir de l'étude du cas britannique, Anne Mandeville Briot entend montrer que «le système de maintien de l'ordre, conçu comme une configuration de mise en œuvre et de gestion de la force, est structuré par l'ordre politique existant en même temps qu'il participe constamment à sa définition sans cesse renouvelée.» (p.48). Mais, si ce livre permet incontestablement de mettre en lumière le poids des particularismes historiques britanniques dans la structuration du système contemporain de maintien de l'ordre, le sujet est abordé dans une perspective pour le moins ambiguë. Revendiquant une approche comparative (p. 15 ; p. 24), l'auteur aborde dans le même temps son objet dans une perspective culturaliste si singularisante qu'elle tend à miner ce projet initial. On demeure du reste dubitatif quant à la possibilité même d'un com-

paratisme qui ne s'écarterait jamais de l'étude du cas unique qu'il s'est fixé. Surtout, outre ce premier inconvénient, le livre apparaît décevant par plusieurs aspects.

Tout d'abord, parce que ce projet même, enthousiasmant mais sans doute trop ambitieux, semble finalement se réduire à l'identification des «décideurs» des politiques de maintien de l'ordre. À cette fin, l'auteur pose une distinction initiale, structurant la division de l'ouvrage en deux parties, entre «*la direction des opérations*» et la «*maîtrise des politiques de maintien de l'ordre*» (p. 66) puis s'attache à identifier les autorités responsables des décisions intervenant dans chacun de ces domaines. Mais surtout, parce qu'il apparaît peu concevable de mener une analyse décisionnelle hors de l'étude d'un ou plusieurs cas précis de décision politique pour lesquels on identifiera non seulement les acteurs impliqués à des degrés divers dans ces processus, mais aussi par lesquels on pourra cerner l'importance, précisément, de ce degré comme la nature des moyens mobilisés dans le cadre de cette influence.

Cet ouvrage, en effet, n'entend pas se limiter à l'étude de quelques cas mais saisir les schémes généraux de ces structures de décision. Projet louable, mais sans doute impossible à conduire hors ces appuis sur un ou plusieurs terrains. Faute de construire ces bases empiriques, cette étude ne parvient jamais à saisir de façon convaincante la réalité nécessairement complexe de ces structures et demeure toujours à la surface juridique et formelle de ces processus.

En effet, l'analyse, tant au niveau de la conduite des opérations de maintien de l'ordre sur le terrain (1^{ère} partie) que de la définition de ces politiques générales (2^e partie), pêche par un décalage marqué entre l'objet qu'elle entend saisir et les sources mobilisées, principalement articulées autour

de discours émanant de l'institution étudiée ou de la sphère politique (mémoires de responsables de la police britannique, décisions de justice, textes normatifs divers). On cherche en vain, non seulement la réalité pratique du maintien de l'ordre, mais même la réalité des processus de prises de décisions - objet sur lequel l'analyse est finalement focalisée. On ne saurait, sans doute, pas négliger les chaînes juridiques ou administratives de répartition des compétences et des responsabilités et les tenir pour de simples façades qui participent de ces modalités pratiques de la prise de décision et exercent sur elles une influence certaine. Mais on ne saurait pas plus considérer que leur mise à jour équivaut à une exposition des processus réels de décision. L'auteur, dans la première partie, souligne d'ailleurs la fragilité de ces structures théoriques de décision (cas des interventions de l'armée, cas nord-irlandais, tendance relative à la centralisation des opérations, etc.). Mais même alors, ce constat ne la conduit pas à l'analyse concrète de ces situations échappant aux schémas théoriques préalablement exposés. En bref, la lecture de cet ouvrage laisse une impression d'inachevé.

En revanche, si ce livre pourtant riche d'informations manque ainsi son objet annoncé, il contribue, indirectement, à en éclairer un autre. En effet, la mobilisation et la présentation de ces sources offrent un point de vue riche et intéressant sur la nature et la prégnance des croyances qui soutiennent les représentations du système politique britannique (poids de la « *common law* », définition « civile » et localiste de la démocratie, etc.) et de l'efficacité sociale de ces représentations, de leur poids dans la détermination des normes et des pratiques de l'action publique. Par là, le livre d'Anne Mandeville Briot démontre combien l'étude de phénomènes et de produits politiques a

priori mineurs (ici les discours des chefs de police, la jurisprudence relative au maintien de l'ordre public...) constitue l'une des perspectives les plus fécondes et les plus stimulantes pour saisir ces croyances et ces traditions constamment réaffirmées et reconstruites, ces (re)fondations permanentes des frontières de l'acceptable et de l'inacceptable, du légitime et de l'illégitime, qui contraignent l'action publique au moins autant qu'elles sont structurées par elle.

■ Jean-Philippe LECOMTE

ATER en sciences politiques

Université François Rabelais de Tours

Dominique KALIFA

Naissance de la police privée, détectives et agences de recherches en France, 1832-1942

Paris, Plon, 2000, 334 p.

Cet ouvrage vient opportunément combler un vide dans l'historiographie française de la régulation de l'ordre par les agences de recherche privées. Car au moment où l'on s'apprête à refondre la loi de 1983 sur les entreprises de gardiennage et de surveillance en les soumettant avec les détectives privés à un régime d'autorisation commun, cette plongée dans les profondeurs d'une histoire glauque et mal connue pourrait bien aider le législateur à justifier le bien fondé de son entreprise.

La figure du détective nous est dépeinte à travers les traces, pistes et indices laissés par une profession qui s'est toujours cherchée une identité positive alors qu'elle fut très tôt mal aimée et rapidement victime de représentations sociales négatives, sans compter le fait qu'elle fut toujours surveillée par une puissance publique soucieuse de ne pas lui laisser prendre trop de place dans la régulation sociale.

Les sources de l'auteur sont d'ailleurs plutôt des archives policières que judiciaires ;

les essais de quantification sont informés par les annuaires et périodiques spécialisés ; les représentations sociales enfin (la spécialité de l'auteur du « Sang et de l'Encre ») informées par l'exploitation érudite d'une littérature criminelle et policière particulièrement abondante.

L'ouvrage s'ouvre sur l'année 1832, date de création de la première agence de police privée par Vidocq, considéré comme le précurseur d'un « modèle » d'entreprise où se côtoient très vite le meilleur et le pire, s'agissant de constituer une « police du commerce » pourchassant les escrocs, soit une nébuleuse des cinq cents « maisons de renseignement » dirigées par trois cents hommes d'affaires. On assiste à un doublement du nombre des agences ayant pignon sur rue, qui se sont largement diversifiées entre 1870 et 1914, dans les « affaires de famille ». Ce petit monde se livre en effet à une concurrence impitoyable pour « informer sur la vie privée des individus ». Cela s'explique aisément par un proto-capitalisme où l'entrepreneur est encore largement un chef de famille propriétaire de ses outils de production et de reproduction, qui doit pallier les insuffisances des services de police quand, d'après l'hypothèse de Michelle Perrot, le policier perd progressivement sa « fonction de protecteur et de confident des familles ». Or, dès le départ, le ver est dans le fruit de « l'industrie du fileur » : la plupart des agents de renseignement sont cupides, scandalisent le bourgeois par leurs chantages aux abonnements, pratiquent eux-mêmes maintes eseroqueries, et fournissent surtout des renseignements très incertains à leurs clients. Ils ne parviendront pas à redresser la barre d'une image calamiteuse de leurs pratiques déviantes, que la presse, la magistrature, le vaudeville et le roman populaire ne cesseront jamais de dénoncer ou de ridiculiser. Et cela, en dépit de réactions du milieu,

telle celle de ce syndicat d'hommes d'affaires créé en 1866, dont la propagande moralisatrice n'a rien à envier à celle de nos modernes syndicats patronaux de la sécurité, puisqu'on trouve déjà à cette époque des arguments en tout point identiques à ceux qu'on lit aujourd'hui dans la presse spécialisée (p. 75).

À partir des années 1890 toutefois, une inflexion importante de l'image du métier va durablement s'installer, importée de représentations plus positives des polices privées anglo-saxonnes. D'outre-Manche, s'impose en effet le modèle Sherlock Holmes, figure du policier amateur très prisée au Royaume-Uni, et du héros populaire Nick Carter ; d'Outre-Atlantique, celle d'Allan Pinkerton, véritable « constituant de l'identité américaine » et de ses deux fils, William qui donnera une dimension d'investigation criminelle à l'entreprise paternelle tandis que Robert la dotera d'une dimension de gardiennage et de police d'usine.

De 1895 à 1914, sous l'influence de la diffusion d'une littérature « détectiviste » valorisée, l'imaginaire des références et des symboles policiers positifs, il semblerait que les agences de police privée françaises aient réussi à s'émanciper de l'image désastreuse des pratiques des « cabinets de renseignements commerciaux » héritées du milieu du XIX^e siècle. Pourtant, l'enquête criminelle demeure en fait une composante marginale, même quand elle investit le monde de l'entreprise. C'est vraisemblablement la présence de policiers retraités dans les rangs privés qui aide à revaloriser cette image, de même que les liens de coopération s'instaurant entre les deux univers, hélas plus postulés par l'auteur que vraiment démontrés faute de sources. Le terme de « détective privé » est lent à s'imposer. Et la « brigade des cocus » qui surveille en outre les aliénés et enquête sur les captations d'héritages

abusives constitue le pain quotidien de son activité. La concurrence est rude avec les services internes des grands magasins, hôtels, banques et douanes qui s'organisent en cette fin de siècle, malgré l'« embellie » que permet la création de nombreux corps de vigiles en raison de la conjoncture alarmiste et sécuritaire des années 1907. Il ne faut pas exagérer la portée de cette image durablement revalorisée : les contemporains du « détective » français ne désarment pas, l'auteur montrant bien comment, au début du siècle, un nationalisme littéraire virulent s'acharne à contrecarrer la figure importée du preux chevalier et du chasseur désintéressé.

Kalifa dresse une typologie de la trajectoire de quelques détectives restés célèbres. Face à l'*armada* d'obscurs aventuriers aux destins de petits bourgeois déclassés, surnageant du lot maints transfuges de la préfecture de police ou de la police municipale, parmi lesquels des « brebis galeuses » (Latapie ou Delpech) ou des policiers instables et irréguliers (Gambette) ; de « célèbres limiers du service de la Sûreté » l'ayant quittée à la suite de graves conflits personnels (Goron, Jaume, Prince et Rossignol) ; mais également, des fonctionnaires irréprochables ayant eu la véritable vocation (Calchas, Debisshop, Cassellari). Une minorité de « réclamistes » de génie (Eugène Villiod, le célèbre « homme à la clé ») constituait même un modèle de longévité commerciale. En dehors de ces personnages dont l'histoire a gardé la mémoire, les « détectives » de cette époque restent des aventuriers pensant avoir la vocation, laquelle exige au minimum de savoir manier l'art du travestissement. Certes, l'image du détective *self made man* américain la suscite, mais assure l'auteur, la connaissance intime de l'organisation des services de police de l'époque fait quand même la différen-

ce entre le simple aventurier et celui qui dispose de tels atouts pour pérenniser son affaire.

Après la grande guerre, les Harris, Le Page, et autres Faralicq prennent la relève à Paris, la moitié des détectives professionnels sont d'anciens fonctionnaires, à l'exception notable des Deluc et de Marcel Guillaume. Mais c'est en province que la progression des agences de police privée est la plus sensible. Naissent également les premières entreprises de surveillance et garde-monnaie, d'ailleurs rapidement prises dans les dérives de l'espionnage syndical en tant que polices d'usine et dénoncées pour les liens entretenus avec des formations d'extrême droite. Sur ce point la vigilance des pouvoirs publics aurait été, d'après l'historien, suffisamment active pour que cette dérive soit demeurée un fantasme bien plus qu'une réalité.

À la suite de la tentative avortée en 1922 de lutter contre le caractère massif des pratiques de reconversion dans le privé des fonctionnaires de la préfecture de police, hypothèse émise dans d'autres travaux, sur laquelle il émet quelques doutes sans les justifier, l'auteur clôt cette histoire en 1942, date de la première réglementation des agences de recherche privées. À ce moment-là, le métier est certes fermement établi, mais le bilan tiré des cent dix années reste facile à dresser : réprouvés, déclassés et médiocres en ont le plus souvent constitué le bataillon principal et, en dépit d'une conjoncture de deux décennies plutôt heureuses au tournant du siècle, la difficulté à produire une représentation héroïque du métier est demeurée un handicap majeur. L'historien des mentalités hexagonales paraît plutôt convainquant pour expliquer en quoi l'agent privé n'aurait pas réussi à s'acclimater aux besoins d'une bourgeoisie préférant dissimuler ses vices au prêtre, au

notaire ou au médecin. Il semble l'être un peu moins pour expliquer en quoi, proposant à ses clients un savoir non partagé, il aurait toujours été plus aisément prédisposé en France à l'abus de pouvoir, alors que ce travers ne suffit apparemment pas à disqualifier durablement ses congénères sous d'autres horizons.

Du coup, il faut se demander si, en ce début de XXI^e siècle, l'internationalisation de la

« seconde génération » des détectives que nous connaissons actuellement ne serait pas en passe de porter des coups fatals à l'image répulsive qui persista si longtemps au cours du XX^e, si utile au demeurant à la police française pour la conforter dans la croyance qu'elle est et doive être la seule à s'occuper du renseignement et de l'ordre.

■ **Frédéric Ocquetaeu**

IHESI - CNRS-GAPP

COLLOQUES ET RENCONTRES

10 ans d'empreintes génétiques en pratique judiciaire
 Colloque des 2 et 3 mars 2000
 organisé par l'ASOA
 et le Professeur C. Doutremepuich
 (université de Bordeaux II)
 en partenariat avec l'École Nationale
 de la Magistrature et l'IHESI

QUELQUES NOTIONS SUR LE PRINCIPE SCIENTIFIQUE DU PRÉLÈVEMENT

En préambule, nous devons souligner l'avancée scientifique de la *Polymérase Chain Reaction* dans l'analyse des empreintes génétiques. Comment s'obtiennent-elles ?

Les empreintes génétiques sont le résultat d'analyses de régions polymorphiques de l'ADN (acide désoxyribonucléique) qui caractérisent un individu, permettent de le différencier d'un autre individu et d'établir en dernier ressort sa filiation. L'ADN contient toutes les informations génétiques nécessaires sur le métabolisme de l'organisme et sa reproduction. Il est contenu principalement dans le noyau cellulaire ou en moins grande quantité dans des mitochondries, à l'exclusion des globules rouges. Chaque cellule du corps humain possède le même

matériel génétique et peut servir de support à l'analyse du polymorphisme de l'ADN.

Ce polymorphisme peut être étudié dans des régions dites «non codantes de l'adn», à partir de séquences répétées ou à l'inverse, des régions «codantes» (les gènes multifalléliques donnant des informations sur le patrimoine génétique et la santé des personnes). La technique utilisée est basée sur le principe dit de la PCR (réaction en chaîne par polymérase) qui permet de cibler la séquence étudiée sur l'ADN et de l'amplifier. Les avantages de la PCR résident dans la faible quantité d'adn nécessaire au prélèvement,¹ en pratique effectué sur n'importe quel support², la possibilité de permettre une expertise sur des empreintes datant de plusieurs années, la rapidité des analyses³ permettant d'être utiles à l'enquête en cours dans le cadre de la garde à vue et *in fine* la facilité de faire des études de population et d'établir des bases de données à des coûts raisonnables.⁴

En complément de la recherche par la PCR, l'étude par séquençage de la région non codante de l'ADN mitochondrial (hors noyau cellulaire) apporte des informations intéressantes lors de la recherche d'identité d'un disparu. Certaines caractéristiques du génome mitochondrial en font un outil très

•••• (1) De l'ordre d'une cinquantaine de cellules.

(2) Sang, salive, sperme, fragments osseux et épithéliaux, cheveux avec leur bulbe, etc.

(3) De 12 à 72 heures.

(4) Base de 3000 F. environ par analyse.

pratique pour l'identification humaine en particulier dans les cas suivants : lors de l'analyse d'un échantillon ne contenant que très peu d'ADN ou très dégradé (prélevé sur les os et les dents des cadavres anciens) et en cas d'analyse de restes humains pour lesquels seuls de lointains parents d'ascendance ou de descendance maternelle sont connus : l'ADN mitochondrial est hérité de la mère. Ici, se pose clairement l'utilité d'un fichier national des personnes disparues constitué d'empreintes génétiques relevées sur la « scène du disparu »⁵.

Les implications pratiques dans les trois phases du prélèvement, de la conservation et de l'exploitation sont essentielles. À ce niveau, la qualité et le succès d'une analyse biologique dépendent essentiellement de la qualité des prélèvements et l'enquêteur doit intégrer que les preuves biologiques sur les lieux du crime n'échappent pas à la dégradation bactérienne, à l'action des ultraviolets et à certains facteurs chimiques. L'extraction de l'ADN est la phase fondamentale en pratique judiciaire et s'effectue sur une résine de synthèse⁶ ou au phénol chloroforme. Cela permet de travailler soit sur des quantités infimes soit dans le cas d'exactions différentielles. Une bonne conservation des prélèvements est fondamentale car elle permet de refaire des analyses complémentaires même plusieurs années après l'enquête ou le jugement initial. Les prélèvements biologiques seront confiés à la Gendarmerie nationale⁷ dans le cadre du fichier automatisé des empreintes génétiques.

Cela pose un réel problème de conservation dans la mesure où les prélèvements seront gardés quarante années maximum, au terme de la loi et que la nature hétéroclite

des supports de l'ADN à collecter rend ardue et coûteuse la gestion physique de ceux-ci.

LE CADRE LÉGAL D'ACTIVITÉ DES LABORATOIRES PUBLICS ET PRIVÉS ET DES EXPERTS

Le rôle de la Commission d'agrément est défini par le décret du 06 février 1997. L'agrément proprement dit est délivré pour une durée de cinq ans à des personnes civiles (vingt-trois experts nationaux dont huit appartiennent au Laboratoire de police technique et scientifique) ou morales (laboratoires privés ou publics). Les personnes civiles doivent être des « experts judiciaires » inscrits sur des listes des cours d'Appel ou sur la liste nationale de la Cour de Cassation. Le principe général est que toute identification d'un individu par l'analyse des empreintes génétiques ne peut être réalisée en dehors d'une réquisition ou d'une mission de justice (procédure judiciaire au Pénal ou au Civil).

Chaque laboratoire agréé pour sa part doit assurer une qualité de travail et des résultats reproductibles. Il « devrait » satisfaire aux normes de qualité ISO 9002 ou être certifié conforme aux normes européennes EN 17025 et 45001. En France, les laboratoires sont agréés par le ministère de la Justice et répondent à certains critères décrits par le décret du 06 février 1997 fixant l'exigence d'un niveau élevé de connaissances et de compétences professionnelles et de l'obligation de participer à des contrôles de qualité externes organisés par l'Agence du médicament.

Ces normes draconniennes ont pour but d'éviter le principal inconvénient de la mise en pratique de la PCR, soit le danger de la contamination de l'échantillon préle-

•••• (5) Par analogie à la scène du crime.

(6) Le chelex 100.

(7) Le Service central de conservation des prélèvements biologiques.

vé par de l'ADN humain étranger qui, amplifié, peut fausser les résultats eu égard à la sensibilité extrême de la méthode. Ce risque est minimisé en séparant physiquement les différentes étapes au cours du procédé d'investigation (étapes d'extraction de l'ADN et de préparation de la PCR), en conservant les produits dans des lieux protégés, en utilisant des réactifs stériles et du matériel jetable. Des contrôles positifs et négatifs seront inclus dans chaque série d'échantillon afin de suivre d'éventuelles contaminations. Plus généralement ces normes permettent d'assurer à la Justice une fiabilité et une reproductibilité des analyses.

Une coopération inter-laboratoires européenne est envisageable grâce à une harmonisation et à une standardisation des systèmes et des techniques utilisés. Par exemple, l'établissement de base de données sur l'étude d'un même nombre de systèmes varie de sept à douze. Ce qui permet d'établir un profil génétique très discriminant (1 pour 50 millions ou encore un taux de certitude à l'identification de 99,99%). Le choix des séquences répétitives (choix d'allèles commun) tend à être normalisé de façon que les laboratoires agréés puissent apporter à la Justice des résultats comparables ou complémentaires et participer à des contrôles de qualité, de telle sorte que les résultats inter-laboratoires soient facilement interprétables.

Une harmonisation partielle s'établit sur les bases de *l'European DNA Profiling Group* depuis 1988. On appréhende aisément les applications de cette uniformisation dans le cadre de la coopération judiciaire.

UN NOUVEAU POINT D'ÉQUILIBRE ENTRE PREUVE PÉNALE ET PREUVE SCIENTIFIQUE

L'analyse du profil génétique d'un suspect ou d'un mis en cause est utile dans des applications variées. Elle se rattache en général à des affaires criminelles en comparant un profil génétique obtenu à partir d'un prélèvement effectué sur la scène du crime avec un échantillon biologique.

Mais elle peut être utilisée, au civil dans le but d'établir une filiation entre individus.

On distingue trois applications principales de cette analyse de profil génétique : l'identification de l'ADN de l'agresseur par la comparaison de résultats avec un profil génétique analysé ; l'identification d'un corps par la comparaison de résultats avec un profil génétique contenu dans une banque de données ; et la recherche de filiation où l'analyse constitue la seule certitude de paternité ou de non paternité.

Ces caractéristiques techniques ont permis une augmentation sensible du recours à l'analyse des empreintes génétiques⁸. Cela contribua à leur donner le statut de « reine des preuves » et a concouru à une médiation notamment lors d'enquêtes de population célèbres.

Ce succès a développé la crainte chez certains magistrats de voir apparaître une « biologisation du droit » qui réduirait l'enquête pénale à une simple réquisition technique aux laboratoires et le magistrat à perdre *de facto* sa libre appréciation de l'intime conviction au profit d'un « encadrement technique » assuré par la grille d'analyse des empreintes génétiques. Le procès judiciaire ne risquerait-il pas de devenir une sorte de « questionnaire à choix multiples », les

•••• (8) Le Laboratoire de police technique et scientifique de la Police nationale a traité ainsi 12670 analyses en 1999.

enquêteurs et les magistrats d'être instrumentalisés par la science ? Cela n'est pas certain car l'analyse des empreintes reste un outil perfectible et non une panacée universelle. *Quid* de l'absence de traces ou d'empreintes génétiques sur la scène de crime ? L'analyse ne peut que faire déduire la présence d'un suspect à un moment donné dans un contexte particulier et non établir à elle seule une culpabilité juridique, - c'est-à-dire déterminer, l'élément moral d'un viol par exemple. Même dans le cadre des investigations criminelles ou civiles (recherches en paternité ou en maternité) le recours à la « Reine des preuves », ne peut être effectué qu'avec le consentement express de l'intéressé (suspect ou mis en cause, père hypothétique) en vertu des articles 226.25 et suivants du Code Pénal.

Que deviendrait alors une procédure n'offrant que cette seule possibilité de mode de preuve ? En tout état de cause, le recours à l'identification par l'analyse des empreintes génétiques n'est pour l'heure considéré que comme un mode de preuve parmi d'autres et doit être soumis à l'examen du juge d'instruction. Ce dernier fondera son jugement sur son intime conviction après avoir intégré en corollaire avec les autres éléments de preuve les résultats de l'analyse des prélevements. Nous sommes donc encore bien loin du risque de « biologisation » du droit comme certains le craignent.

L'analyse d'un profil génétique à partir d'un prélèvement effectué sur un individu ou un matériel biologique prélevé sur une scène du crime doit répondre à certaines règles éthiques. Les marqueurs doivent être choisis pour leurs qualités directement liées à une identification mais ne doivent en aucun cas apporter des informations cliniques ou pathologiques sur la personne.

Les résultats précités ont un double intérêt : l'inclusion ou l'exclusion d'un éventuel suspect de la « scène du crime » ou d'une enquête de population. L'analyse des empreintes génétiques devient alors un élément de sécurisation judiciaire et une arme efficace contre l'erreur du même nom.

FICHIER NATIONAL AUTOMATISÉ DES EMPREINTES GÉNÉTIQUES ET LIBERTÉS INDIVIDUELLES (FNAEG)

Ce fichier national et public est mis en œuvre par la Direction centrale de la police judiciaire sous le contrôle du Procureur général de la Cour d'Appel de Paris et de la CNIL⁹.

Il est approvisionné par du personnel habilité de la Police nationale et de la Gendarmerie nationale. Il contient les empreintes génétiques (condamnés identifiés pour infraction de nature sexuelle uniquement) et des traces (empreintes anonymes) exclusivement et ce en accord avec la loi relative à la prévention des agressions sexuelles du 17 juin 1998. Le législateur n'a pas souhaité que le fichier soit sollicité de manière générale et systématique mais uniquement suite à la commission d'un fait grave et concordant de nature à entraîner une mise en examen. En accord avec la loi sur la bioéthique n°653 du 29 juillet 1994, la nature des renseignements inscrits est fixée par décret (méthode d'analyse standard, « loci » fixés, segments d'ADN non codant, etc.).

Si, en France, nous sommes restés dans le cadre d'une base de données restreinte et contrôlée, nos voisins anglais ont constitué *a contrario* depuis 1990 un fichier d'empreintes génétiques de sept cent cinquante mille références à partir de mis en

•••• (9) Commission nationale de l'informatique et des libertés.

cause dans des affaires criminelles ou délictuelles, passibles de peine de prison. L'utilisation de ces prélèvements à caractère obligatoire¹⁰ peut permettre de relier des crimes de nature différente mais commis par un même auteur. Un deuxième prélèvement est diligenté systématiquement en cas de procès et a valeur de contre-expertise du premier. De plus, ces empreintes génétiques peuvent être utilisées pour effectuer des recherches spéculatives sur des bases de données futures et sont gardées à perpétuité pour pouvoir être éventuellement réutilisées en fonction de l'évolution technologique. La logique qui prévaut donc ici est celle de prélèvements systématiques et préventifs même dans l'hypothèse de délits mineurs.

Au résultat, cette base de donnée a permis de résoudre depuis 1995, en Grande-Bretagne, deux cent soixante affaires de meurtres, quatre cent soixante affaires de viols et cinq cents cambriolages.

Par comparaison, on peut alors légitimement s'interroger afin de savoir si les conditions actuelles de fonctionnement du fichier français d'empreintes génétiques ne vont pas à l'épreuve provoquer six handicaps majeurs ?

Dans le système français, une trace donc anonyme ne peut être identifiée grâce au versement d'une empreinte génétique ultérieure au fichier. Elle demeure anonyme car il n'existe pas de corrélation automatique entre les deux sur la base de données, faute de condamnation. Les prélèvements destinés au fichage (empreintes génétiques de futurs condamnés) doivent attendre la condamnation ou un éventuel classement. Quel est leur statut juridique dans l'attente de la condamnation qui peut avoir lieu plusieurs années après leur établissement ? Le prélèvement d'empreinte est-il un acte judi-

ciaire pur de l'officier de police judiciaire ou un acte médical, ce qui poserait le problème de la contrainte dans le cadre de l'éthique générale de la Médecine ? Que se passera-t-il si la médiatisation aidant les mis en cause refusent systématiquement leur accord au prélèvement d'empreintes génétiques et notamment lorsque celles-ci constituent le seul mode de preuve ?

Le futur Service central de conservation des prélèvements biologiques ne peut obliger les juridictions compétentes à recourir à lui en vertu des dispositions nationales régissant les scellés, ceux-ci restent sous la garde et la propriété de ces dernières.

In fine, il existe un vide juridique sur la nature de l'ADN extrait qui a servi à élaborer l'empreinte génétique. Par extension, quel est la nature des surplus d'ADN extrait ? Ont-ils une existence légale pour pouvoir être réutilisés dans la même affaire judiciaire ?

En tout état de cause, le principe de fonctionnement du fichier français ne va-t-il pas aboutir du fait de ses imperfections à une enquête à deux vitesses, l'une performante (dans le cadre des crimes sexuels) et l'autre moins efficiente, réservée aux autres infractions, pour lesquelles un rapprochement automatisé sur la base des empreintes génétiques ne peut être réalisé dans le cadre actuel de la législation.

Au vu des inconvénients précités, le principe d'une extension de ce fichier en phase d'expérimentation à des infractions autres que celles à caractère sexuel, n'est pas à exclure et dépendra sans doute des enseignements tirés de sa mise en place et de ses premières utilisations.

L'expérience britannique nous laisse donc envisager des perspectives d'évolution somme toute importantes vers une technication tempérée par le poids de l'éthique.

■ Alain AUMONIER

Chargé d'Etudes à l'IHESJ

•••• (10) Même pour un simple suspect.

TRAVAUX ET RAPPORTS INÉDITS

LA POLICE DE PROXIMITÉ FRANÇAISE AU BANC D'ESSAI DES VILLES EUROPÉENNES

Expérimentée en France dans soixante-sept sites et progressivement généralisée jusqu'en 2002, la police de proximité est une technique de police qui, par ailleurs, fait des émules européens, comme le montre une étude¹ récente du *Forum européen pour la sécurité urbaine*.

À la lecture de cette étude, on constate que les objectifs² qui guident la dynamique de proximité policière française et les *cinq principes d'action* qui en sous-tendent le dispositif sont très proches des axes de développement de la police de proximité dans les villes européennes visitées.

Toutefois, des nuances et certaines innovations distinguent ces dispositifs et peuvent nous interroger sur leur éventuelle pertinence d'application dans l'Hexagone.

UNE IMPLICATION FORTE DANS LA VIE DE LA CITÉ

En Angleterre, c'est le «*Crime and Disorder Act*» (1998) qui attribue de nou-

veaux objectifs aux services de police, ces derniers devenant de fait les partenaires incontournables des acteurs locaux dans le cadre de la lutte contre l'insécurité et le sentiment d'insécurité, mais surtout les partenaires des habitants qui influent fortement sur les priorités dégagées par la police. Ainsi, à Liverpool, la police est devenue l'un des acteurs clés dans un plan d'action sur quatre ans : le *Liverpool Crime Reduction and Community Safety Strategy 1999/2002*.

De même, à Portsmouth, la lisibilité de l'action de la police dans la cité est très forte. Dans le cadre de la coalition locale³, les services de police se sont engagés à réduire le nombre d'agressions de 10% et à augmenter de 25% la fréquentation citoyenne aux réunions sur la sécurité, où l'on informe chaque ménage des priorités de la police. La stratégie développée fait l'objet d'une large «publicité» sur les véhicules de patrouille avec le soutien des relais médiatiques.

À Anvers, depuis 1993, un Contrat de sécurité et de société comportant un volet police et un volet prévention est mis en œuvre. Conséutivement à ce contrat, les

•••• (1) L'étude a porté sur dix villes européennes : Liverpool (GB), Portsmouth (GB), Anvers (B), Modène (I), L'Hospitalet (ESP), Alcobendas (ESP), Francfort (A), Kiel (A), Erfurt (A), Cascais (P). Cette étude est déposée au centre de documentation de l'IHESI.

(2) Objectifs au nombre de trois : une police capable d'anticiper et de prévenir l'événement, une police qui connaît ses territoires et qui est connue et reconnue par ses habitants, une police qui fournit des réponses adaptées aux attentes de sécurité au quotidien de la population.

Principes d'action au nombre de cinq : une implication forte dans la vie de la cité, un partenariat actif et constructif en matière de sécurité, une couverture territoriale adaptée et structurée, une relation avec le public fondée sur l'écoute et le dialogue, un service rendu de qualité.

(3) La coalition locale de sécurité urbaine (*Crime and disorder strategic partnership*) regroupe la police, le service de probation, la justice, la marine, les autorités sanitaires, les services sociaux, les établissements scolaires, les représentants du secteur économique et les associations d'aide aux victimes.

différents services de la ville concernés par la sécurité se sont réunis et ont décidé d'élaborer une stratégie commune qui a donné naissance au «Plan stratégique de la ville d'Anvers» dont les piliers sont la prévention des violences urbaines, l'optimisation des actions de lutte et de prévention et la promotion d'une action partenariale. La police s'investit dans bon nombre de projets du programme.

À Francfort, la prévention constitue un objectif central des missions de police et a motivé la création d'une cellule qui s'occupe de toutes les problématiques relatives aux jeunes dans la cité. Dans ce cadre, la police a organisé des tournois de «basket de minuit» qui ont réuni plus de mille jeunes et qui ont été l'occasion de rencontres entre jeunes et policiers dans une ambiance sereine.

UN PARTENARIAT ACTIF ET CONSTRUCTIF EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

À Liverpool, et d'une façon plus générale en Angleterre, les «community beat officers» (policiers de secteur) participent à des séances d'information relatives à la prévention du crime destinées à des publics très diversifiés.

À Anvers, à la suite des difficultés de communication avec les jeunes de 17-25 ans, la police de proximité a initié une nouvelle méthode de communication : la démarche «Schooladotieplan». Il s'agit là principalement, à l'aide d'un matériel pédagogique hollandais, de présenter l'action des forces de police, et des informations sur les dangers de l'alcoolisme et de la toxicomanie. Les mêmes policiers visiteront les classes pendant plusieurs années pour assurer un suivi et pérenniser la communication ainsi amorcée.

À Francfort, un partenariat vient d'être noué avec des sociétés privées de sécurité.

Cette collaboration permet une remontée efficiente de l'information recueillie par les agents privés de sécurité à l'occasion de leurs missions de surveillance.

À L'Hospitalet, les habitants sont parfois incités à se regrouper lorsqu'un problème vient à se poser. C'est l'exemple des propriétaires de chiens dangereux invités par la police à créer une association. Grâce à cette initiative et à la suite des observations des uns et des autres sur ce problème, la création d'un parc spécialement aménagé a été décidée.

UNE COUVERTURE TERRITORIALE ADAPTÉE ET STRUCTURÉE

Le territoire de Liverpool est découpé en cinq zones elles-mêmes subdivisées en quartiers à partir desquels est organisé l'ilotage (exemple : la zone de Knowsley avec 267 agents de police pour 160 000 habitants répartis sur quatre quartiers, Huyton, Prescot, Kirkby et Halewood). Un *community police officer* a en charge un territoire de compétence correspondant à des réalités très variables : un groupe d'immeubles, une rue ou une communauté spécifique.

Très souvent, dans les villes en question, le travail policier est dicté par l'étude des données statistiques informatisées. Ainsi, à Anvers, c'est le service central d'analyse de criminalité qui fournit des cartographies de la délinquance par rue, secteur, commune, délit, ainsi que des statistiques et analyses de l'évolution des différents types de criminalité dans la ville.

D'une façon générale, c'est le «quartier» défini localement comme tel qui est retenu comme critère de sectorisation dans les sites observés.

Parfois, les pratiques s'adaptent aux particularismes locaux, comme à Kiel où un poste mobile est installé régulièrement dans

les zones piétonnières, à proximité des marchés et devant les centres commerciaux.

UNE RELATION AVEC LE PUBLIC FONDÉE SUR L'ÉCOUTE ET LE DIALOGUE

À Liverpool, des réunions entre agents de police et habitants sont organisées dans chaque quartier en fonction des réalités de terrain. Pour identifier les lieux et les publics particulièrement vulnérables, des enquêtes de victimisation sont réalisées et analysées, au niveau du quartier. Par ailleurs, des *police and community forums* ont lieu trois fois par an. Ces forums qui couvrent plusieurs localités sont ouverts à tous et ont un caractère très informel pour encourager un échange ouvert. Il s'agit par là de sonder les citoyens, mieux connaître leurs attentes et leurs *desiderata*.

Depuis 1996, à Modène, en collaboration avec les services sociaux, une enquête de victimisation est également menée, précisant ainsi l'évolution du sentiment d'insécurité chez les habitants.

À Anvers, au cours de *soirées-dialogues*⁴ dans les quartiers, les habitants peuvent exprimer les problèmes qu'ils rencontrent (ramassage des ordures, circulation, etc.). La population n'a donc pas besoin de franchir le seuil du commissariat pour faire part des problèmes liés très souvent à des incivilités.

En septembre 1992, à Aleobendas, un « office d'attention aux citoyens » a été mis en place de façon à capter les besoins et les attentes des habitants en matière de sécurité. Un numéro de téléphone spécifique permet à la population de faire part de ses requêtes. À partir de la réflexion de cet office, s'organise ainsi la police de proximité : « *prêter attention aux habitants de la ville*,

à une meilleure communication des services de police et aux victimes. »

À Francfort, dans tous les postes de police, un agent est préposé aux relations avec le quartier. Il est l'homme de référence à contacter par les habitants qui le connaissent.

À Cascais, et plus généralement dans tout le Portugal, le plan INOVAR prévoit la présence de femmes policiers pour recueillir les plaintes de femmes victimes de viols ou de coups et blessures volontaires.

UN SERVICE RENDU DE QUALITÉ

265

À Liverpool, des sondages annuels réalisés auprès des citoyens et un sondage interne aux services de police permettent d'évaluer les actions des agents. Les résultats sont ensuite comparés aux objectifs initialement fixés dans le cadre des plans locaux de sécurité et de prévention. La satisfaction de la population est retenue comme l'indicateur qualitatif le plus important du travail policier. De plus, l'effort est aussi porté sur la rapidité de transmission des dossiers judiciaires entre services compétents.

À Portsmouth, le travail des policiers est évalué à partir des chiffres de l'évolution de la criminalité et du sentiment d'insécurité, et d'autre part, des informations livrées par les victimes qui, contactées par écrit, feront tous les commentaires utiles sur les services et la manière dont ils leur ont été rendus.

À Francfort, une cellule spéciale traite des délits internes afin que l'image de la police ne soit pas ternie par des actes ou comportements négatifs. De même, un « *polizeladen* », comptoir spécialisé sur les techniques de prévention de la criminalité (cambriolages, vols), délivre à tout citoyen qui se pré-

•••• (4) Ces soirées durent environ deux heures et réunissent entre 20 et 80 participants. Aujourd'hui, l'objectif affiché est d'y attirer des allochtones.

sente, des conseils sur les solutions préventives envisageables au cas par cas.

Les salles d'audition des victimes sont séparées de tous les autres services afin de garantir l'entièvre discréction des échanges et de sécuriser les victimes.

QUELQUES PISTES DE RÉFLEXION

À Portsmouth, seuls quelques policiers affectés à la police de proximité ont un accès direct aux armes à feu.

À l'avenir, la législation ayant trait à l'égalité des chances doit permettre que l'unité afférente aux violences perpétrées contre les femmes compte autant de femmes que d'hommes.

À Anvers, chaque policier débute sa carrière dans une unité de police de proximité afin d'acquérir les qualités d'écoute et de communication avec les populations locales. C'est seulement au terme de trois ans de service que le fonctionnaire peut présenter une demande de mutation. De façon à accompagner les changements organisationnels des services de police, un service «gestion du changement» a été instauré. Du côté des partenaires, des «magistrats de zone» ont été nommés, calquant leur compétence territoriale sur celle des services de proximité.

Dans le cadre de la réforme des services de police et de gendarmerie en Belgique, la nouvelle police locale sera constituée de la police municipale et de la brigade de gendarmerie. Toujours à Anvers, la mise en place de la police de proximité s'est accompagnée d'une hausse des infractions et d'une diminution du nombre de procès-verbaux établis. Il semble donc qu'accaparé par ses nouvelles missions de communication et de dialogue, le policier de proximité

ait délaissé son activité répressive. Sans attribuer à cet état de fait des causes structurelles ou conjoncturelles bien établies, il apparaît tout de même que le choix français d'une police de proximité qui conserve toutes ses prérogatives judiciaires est une décision des plus pertinentes en terme d'efficacité.

En février 1998, la commune de Modène a signé avec le ministère de l'Intérieur un «protocole de sécurité». Cet accord met en place le «gruppo misto» (groupe mixte), instance de coordination entre les différentes forces de police⁵. Constitué de tous les corps de police, ce groupe définit la répartition des forces de police sur le terrain en fonction d'une subdivision raisonnée du territoire : il s'agit d'assurer, de façon continue, une présence policière dans chacun des micro-terrains communaux et de mettre en œuvre les mesures (préventives ou répressives) appropriées à chaque conflit particulier. Deux réunions mensuelles sont organisées à cet effet.

À Francfort, les noms des policiers sont étiquetés sur leur uniforme, les agents ont quitté l'anonymat pour être mieux reconnus du public. Des procureurs et des magistrats sont détachés auprès des antennes policières de manière à rendre plus efficace le traitement des dossiers. Dans le domaine de la toxicomanie, les autorités de justice et de police ont adopté une position commune quant au traitement réservé aux toxicomanes interpellés en possession de petites quantités de produits stupéfiants. Cette prise de position à caractère stratégique a eu un double impact : une réduction de la pression policière sur les toxicomanes et une situation moins tendue entre toxicomanes et policiers, même si la vigilance de ces derniers reste toujours de mise aux abords des «shooting gallery.»

•••• (5) Les trois forces en présence sont la Questura (ministère de l'Intérieur), les Carabinieri (ministère de la Défense), la police municipale.

CONCLUSIONS

Les exemples étrangers mis en exergue par le *Forum européen pour la sécurité urbaine* soulignent les ressources mais aussi les contraintes et les limites de la police de proximité, les mêmes d'ailleurs que celles rencontrées lors des premières évaluations des sites expérimentaux de la police de proximité en France.

La clé de voûte de la réussite de la mise en œuvre du dispositif de la police de proximité réside dans son ancrage à un contrat local : les coalitions de sécurité urbaine mentionnées à Liverpool et à Portsmouth, le contrat de société et de sécurité à Anvers, le *Consell Municipal de Prevention y Seguridad Ciudadana* de l'Hospitalet.

En France, il ne peut en effet y avoir de transformation profonde de l'organisation policière (comme de toute organisation) sans une « pression » forte et durable exercée par l'environnement extérieur. Cette pression, qu'on la nomme exigence de partenariat ou demande sociale, fonde la légitimité et la raison d'être du contrat local de sécurité. On voit bien ainsi l'enjeu essentiel qui consiste à établir un lien structurel entre CLS et police de proximité.

Plusieurs types d'obstacles à la mise en œuvre de la police de proximité en France apparaissent de façon peut-être plus marquée qu'à l'étranger : la réticence culturelle policière à passer du « *crime fighter* » au policier de proximité et à collaborer avec les nouveaux acteurs de la sécurité (policiers municipaux « refondés » par la loi d'avril 1999 et agents de médiation instaurés par la

loi sur les emplois-jeunes) ; les difficultés organisationnelles liées à une conjoncture difficile en termes d'effectifs et aux aléas budgétaires ; les difficultés rencontrées par les structures de formation dans la nécessaire adaptation⁶ des modules de formation, ou encore dans la création de nouveaux dispositifs.

Enfin, l'évaluation des résultats de la police de proximité, et plus particulièrement du travail du policier de proximité, reste encore très malaisée, dans un contexte où la satisfaction de la population, l'évolution du sentiment d'insécurité et l'oscillation des statistiques policières sont des paramètres qui, conjugués, présentent des cas de figures fort divers et des résultats paradoxaux selon les villes.

D'ailleurs, dans quelques-unes des villes étrangères étudiées, des enquêtes de victimisation sont systématiquement utilisées pour nuancer les commentaires qui peuvent émaner de la lecture officielle des chiffres de la délinquance fournis par les autorités policières.

D'autres méthodes d'évaluation y sont d'ailleurs utilisées : à L'Hospitalet, il existe au sein de la police de proximité une unité⁷ chargée de recueillir les sentiments de la population sur la qualité du service rendu par la police municipale (une autre méthode consiste à élaborer des statistiques sur le taux de résolution des conflits) ; à Liverpool, des sondages annuels réalisés auprès des citoyens et un sondage interne aux services de police sont utilisés pour évaluer l'activité des agents de proximité préalablement définie par les objectifs fixés dans

•••• (6) À ce titre, la formation des officiers de police, fortement marquée par une tonalité para-militaire méritera d'être largement reconstruite eu égard au nouveau métier d'officier de secteur de police de proximité.

(7) Sur cette approche, on peut émettre une critique : si l'évaluation constraint à effectuer de multiples choix théoriques et méthodologiques, ces derniers ne sont-ils pas influencés par la position institutionnelle de l'évaluateur et par la stratégie qui en découle ? L'influence de la subjectivité de l'évaluateur sur l'évaluation a fait l'objet de nombreuses analyses.

le cadre des plans locaux de sécurité ; à Anvers, se tiennent des réunions d'évaluation mensuelle internes aux différentes équipes de la police de proximité (on y juge, on y apprécie l'action qu'elles mènent).

Enfin, réfléchir sur une évaluation en général, c'est se poser un certain nombre de questions de fond, inventer des procédures et des outils méthodologiques, opérer des choix et participer à la constitution d'un nouveau type de savoir autour d'une question donnée. C'est en procédant ainsi qu'à

Portsmouth, des indicateurs de performance ont été définis en amont de la mise en place de chaque dispositif, action ou projet de proximité.

Au terme de ce voyage européen, il ressort que, pour réussir, en France, à la fois la politique de citoyenneté et de sécurité de proximité dont les CLS sont l'outil et la réforme de la police de proximité, il conviendra rapidement de poser le cadre d'une procédure générale d'évaluation alliant rigueur méthodologique et nécessité du débat public.

■ **Jean-Philippe PLUQUET**
Chargé d'études à l'IHESI

A B S T R A C T S

PROXIMITY POLICING : THE BELGIUM EXPERIENCE

*Thierry HENDRICKX - Sybille SMEETS -
Cédric STREBELLE - Carol TANGE*

The policing model in vogue over the last few years, community policing has been brought to the fore in Belgium by the federal government within the framework of a local urban petty crime prevention policy. The political choices - more pragmatic than philosophical - on which the implementation of this policy are based have resulted in various differences of opinion. They reinforce trends which, in many respects, are the hallmark of Belgian policing policy overall and support the choices criminal policy is having to confront, choices made as a matter of emergency in response to the perceived increasing anxiety of the public at large.

PROXIMITY POLICING IN THE NETHERLANDS :

THE EXAMPLE OF HAARLEM
Kees VAN DER VIJVER

This article gives an insight into the results of an in-depth case study of

community policing carried out between 1983 and 1986 in the city of Haarlem. The evaluation of the neighbourhood team policing is positive — a decrease in the number of crimes committed, a reduction in neighbourhood disputes and feelings of insecurity, growing confidence in the police and an increase in the number of incidents reported. These positive results enabled the experiment to be extended to the city of Amsterdam. But this apparent success does not preclude the criticism and a detailed account of a number of problems. Mention is also made of the latest reorientation in community policing, including policing organised on a sectorial basis.

LAW AND ORDER MAINTENANCE BACK TO SOCIETY- OR A GROWING POLICING OF SOCIAL PROBLEMS ?

THE PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL CRIME PREVENTION STRATEGIES IN GERMANY

Herbert REINKE, Kurt G. GROLL

From the starting point of an empirical study of reforms currently being undertaken in three Länder, this article shows that proximity policing in Germany has become very participative. Depending on individual cases and means employed — partnership, security guards — citizens are called upon to play an active role next to their police. In the background, this change raises a fundamental question - are we witnessing a propagation of public concern for security within civil society or a more police-minded attitude towards social issues?

**PROXIMITY POLICING IN SPAIN : AN UNFINISHED
TRANSFORMATION**

Jérôme FERRET – Philippe MAFFRE

This article aims to re-examine the emergence and creation of community policing in Spain and changes undergone up to the time of writing. The authors distinguish between two concurrent application of the concept of 'proximity': a concept of 'community' claimed by the basque and catalan autonomous police forces and an approach in terms of 'proximity' developed by the state police force. Beyond this apparently technical distinction each party is staking a claim to be responsible for its own territory. The Policia 2000 reform is analysed as an attempt by the 'centre' to control the 'periphery'. It is also an opportunity to observe a severance with traditional police cultures and an experimentation with new management techniques.

**TOWARDS A DEFINITION OF PROXIMITY POLICING
IN SWITZERLAND : FIVE DIFFERENT MODELS**

Pierre-Henri BOLLE - Julien KNOEPFLER

It is not easy to assess how close the Swiss police is to the population on a daily basis. Unlike what happens in France where policing is defined by the capital city, Swiss federalism aims to ensure that the 'cantons' and even towns, as the case may be, are solely responsible for policy-making. Switzerland thus appears as a laboratory where various practices can be

experimented with. They boil down to 5 main models which go towards enriching other experiences within the European Union.

**COMMUNITY POLICING IN THE UNITED
KINGDOM : A MIXED RESPONSE**

François DIEU

A bibliography of works published in the UK is the starting point of this article which summarises the UK experience over the last twenty years. After analysing its emergence or renaissance, the writer shows it to have been partially successful, in the light of its limited effectiveness and the selective nature of the measures undertaken. At the same time, he points to some lessons to be learnt in the management and assessment of police organisations.

**COMMUNITY POLICING IN MONTREAL :
MANAGING CHANGE IN POLICING POLICIES**

Dominique MONJARDET

Montreal's Urban Community Police Force has been involved since 1994 in a vast reform exercise aimed at establishing a community police force based on new territorial demarcations and systematic partnership-based problem-solving strategies whose goal is to improved the quality of the service rendered to the public. The author was welcomed into the Force and was able to observe for one month the implementation of this reform.

**FRENCH POLICE REFORM IN THE MIRROR
OF FOREIGN COMMUNITY POLICING**
Frédéric OCQUETEAU

The description and evaluations of community policing in a good many European states bear witness to contradictory procedures and mixed results. The interpretation of the degree of proximity between police and public - and vice versa - in matters of public security is in constant tension, involving the targets of peacekeeping in urban areas, (priorities, repression versus problem-solving or the identification of troublemakers).

FEELINGS OF INSECURITY IN URBAN AREAS

Patrick PERETTI-WATEL

This article proposes an initial exploitation of the 1999 INSEE-IHESI victimisation survey. It attempts to account for feelings of security in the home, the experiences of victimisation which may have been reported by those polled and their individual characteristics, together with an indicator of their type of accommodation. This indicator takes into account ease of access to shops and amenities, as well as various nuisance factors such as noise pollution or disagreeable smells. The results show that once the effects of victimisation and individual features have been taken account of, the environment remains a significant factor in the feeling of insecurity.

**FROM SOCIAL PREVENTION TO PUBLIC
TRANQUILITY : SEMANTIC SHIFT AND PRAGMATIC
RENEWAL IN PUBLIC ACTION**
*Catherine GORGEON, Philippe ESTÈBE,
Hervé LÉON*

Over the last few years, as a result of locally-based initiatives, there have been policies of public tranquility marking the end of a divide between prevention and repression, together with the increasing participation of local authorities in public security. Local security partnerships (CLS - contrats locaux de sécurité) have enabled security to become a priority at national level and given it legitimacy at the local level. Nevertheless, the CLS leave researchers with a degree of uncertainty. While they foster a kind of technical joint steering of territorial policies they have rarely contributed to the creation of a local debate on the strategic orientation of a security policy. At best, they have maintained joint responsibility for tasks between the state and local authorities without setting up real local policies.

**COMMUNITY POLICING AND CITIZENSHIP IN
NORTH AMERICA**
Jean-Paul BRODEUR

This article is a reworked version of a paper presented to the symposium organised for IHESI's tenth anniversary. With examples from the American experience, it explores the meaning that can be given to the seemingly shrinking role of the

public in community-oriented crime prevention programs together with the role that ideally should be played by a police force capable of reconciling public service and authority.

ONT CONTRIBUÉ

273

Pierre-Henri BOLLE est professeur ordinaire de législations pénales à l'Université de Neuchâtel (Suisse) et ancien Doyen de la Faculté de Droit et des Sciences économiques de cette même Université. Ancien Président du Comité directeur pour les problèmes criminels auprès du Conseil de l'Europe (1983-1985), il assume aujourd'hui une fonction de Vice-président auprès de l'Institut Suisse de Police de la Société internationale de criminologie, et de la Société Internationale de Défense Sociale. Il dirige la publication de deux revues (*Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique et Scientifique*, Genève, et *Bulletin de Jurisprudence Pénale*, Berne). Auteur de nombreuses contributions, il a dirigé plusieurs ouvrages collectifs en matière pénale, pénitentiaire et de politique criminelle.

Adresse : Université de Neuchâtel, av. du 1er-Mars 26, CH-2000 Neuchâtel.

e-mail : pierre-henri.bolle@droit.unine.ch

Jean-Paul BRODEUR est professeur à l'École de criminologie de l'Université de Montréal et chercheur au Centre international de criminologie comparée. Il a collaboré aux travaux de plusieurs commissions d'enquête sur le système pénal canadien en tant que

directeur de recherche. Diplômé en philosophie et en criminologie, il a publié de nombreux ouvrages dans ces disciplines. Son principal champ de recherche demeure la police et les autres appareils coercitifs.
e-mail : brodeur@CICC.UMontréal.CA

François DIEU, maître de conférences de science politique, est directeur du Diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) Sécurité, Police et Société et du Centre de préparation aux concours policiers de l'Institut d'études politiques de Toulouse. Responsable de la chronique «Gendarmerie» dans la revue *Défense Nationale*, il est l'auteur de *Gendarmerie et modernité* (1993), *Sécurité et ruralité* (1997), *Politiques publiques de sécurité* (1999), *La force publique au travail* (1999) et de nombreuses publications sur le système policier français et les questions de défense et de sécurité.

Adresse : Centre d'études et de recherches sur la police (CERP) - 2 ter, rue des Puits-Creusés - 31000 Toulouse.

e-mail : iep@univ-tlse1.fr

Philippe ESTÈBE est directeur d'études à ACADIE (Paris), enseignant à l'université Toulouse Le Mirail, chercheur associé au CIEU (URA-

CNRS). Il intervient dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques et vient de terminer une thèse sur « L'usage des quartiers - Action publique et géographie dans la politique de la ville (1989-1998). Il collabore régulièrement avec C. Gorgeon et H. Léon sur ces thèmes. On citera notamment, pour la préfecture des Pays de Loire, *Évaluation thématique « Sécurité publique et prévention de la délinquance » - Évaluation régionale de la politique de la ville (XI^e Plan)* (1996-2000) et pour la DARES, *Politiques locales de sécurité et emplois jeunes ou contournement des métiers existants ?* (en cours).

Adresse : ACADIE, 170 rue du Faubourg Saint Antoine, 75012 Paris

e-mail : estebe@acadie-reflex.org

Jérôme FERRET est chargé de recherche à l'IHESI. Il s'est spécialisé principalement sur les champs de recherche suivants : politiques des drogues en Europe et sociologie des polices de proximité. Il a publié en 1998 : « Les polices municipales en France, une perspective socio-politique », *Déviance et Société*, 1998, 3, p. 263-289 ; et en collaboration avec Frédéric Ocquetau : *Évaluer la police de proximité. Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, la Documentation française, décembre. Son dernier ouvrage (à paraître en juin 2000) : *L'autre Europe des drogues. Politiques des drogues dans cinq pays d'Europe : Espagne, Portugal, Hongrie, Pologne et Bulgarie*, la Documentation française.

e-mail : Jerome.ferret@usa.net

Catherine GORGEON est directrice d'études à ACADIE (Paris). Elle réalise des travaux sur la question des politiques publiques de sécurité. Ses thèmes actuels de recherche sont la socialisation professionnelle des policiers, les contrats locaux de sécurité et les nouveaux métiers de la sécurité. Elle collabore régulièrement avec Ph. Estèbe et H. Léon sur ces thèmes. On citera notamment pour la préfecture des Pays de Loire, *Évaluation théma-*

tique « Sécurité publique et prévention de la délinquance » - Évaluation régionale de la politique de la ville (XI^e Plan) (1996-2000) et pour la DARES, Politiques locales de sécurité et emplois jeunes ou contournement des métiers existants ? (en cours).

Adresse : ACADIE, 170 rue du Faubourg Saint Antoine, 75012 Paris

e-mail : gorgeon@acadie-reflex.org

Kurt H. G. GROLL est chercheur diplômé en sciences sociales, spécialisé en sociologie des comportements déviants et du contrôle social. Actuellement chargé d'enseignement à l'Université Heinrich Heine de Düsseldorf, il travaille également à l'institut de sciences sociales de la même université. Il est en charge d'un programme de recherche sur le traitement social, politique et discursif de la criminalité en Allemagne au XXe siècle, en collaboration avec le département des sciences sociales de la Bergische Université de Wuppertal. Il a publié différents travaux historiques et sociologiques sur le thème de la police (conditions de possibilité d'un contrôle démocratique de la police, image de la police, confiance de la population dans la police).

e-mail : groll@uni-wuppertal.de

Thierry HENDRICKX est diplômé en sciences criminologiques et en urbanisme et aménagement du territoire. Anciennement chercheur à l'École des sciences criminologiques Léon Cornil de l'Université libre de Bruxelles, il travaille actuellement à l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice.

Adresse : École des sciences criminologiques, ULB, 50, avenue F. Roosevelt, CP137, 1050 Bruxelles.

e mail : thhendri@ulb.ac.be.

Julien KNOEPFLER, avocat de formation, est sur le point d'achever une charge d'assistanat en droit pénal et procédure pénale auprès de la

Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Neuchâtel. Il travaille à une thèse de doctorat sur la médiation pénale et la justice de proximité, domaines en rapport avec lesquels il a aussi produit diverses contributions, en Suisse et en France.

Adresse : Université de Neuchâtel, av. du 1er Mars 26, CH-2000 Neuchâtel.

e-mail : julien.knoepfler@droit.unine.ch

Hervé LÉON est directeur d'études à AURES (Nantes). Il intervient régulièrement à la demande de l'État ou des collectivités territoriales dans des études et des recherches concernant les politiques urbaines et sociales notamment dans le domaine de la sécurité et de la jeunesse. Il collabore régulièrement avec C. Gorgeon et Ph. Estèbe sur ces thèmes. On citera notamment, pour la préfecture des Pays de Loire, *Évaluation thématique « Sécurité publique et prévention de la délinquance » - Évaluation régionale de la politique de la ville (XI^e Plan)* (1996-2000), et pour la DARES, *Politiques locales de sécurité et emplois jeunes ou contournement des métiers existants ?* (en cours).

Adresse : AURES, 3 place du Bon Pasteur 44000 Nantes.

Philippe MAFFRE est doctorant à l'UMR-CEPEL. Ses travaux de recherche portent sur les transformations de l'action publique (régulation/territorialisation), dérégulation des médias et médias et territoire. Il prépare actuellement une thèse sur la régionalisation de l'audiovisuel public en France et en Espagne. En 1998, il a publié un ouvrage sur «La grande transformation de l'action publique en Espagne», Pôle Sud.

e-mail : maffrep@wanadoo.fr

Dominique MONJARDET, sociologue, est chercheur au CNRS. De 1989 à 1994, il a été conseiller technique dans le domaine de la recherche à l'IHESI et en 1998-1999, conseiller

technique auprès du Directeur central de la sécurité publique. Il est l'auteur de : *Ce que fait la police, Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, 1996.

Adresse : *Travail et mobilités, université de Paris X, bât. K, 200, av. de la République, 92000 Nanterre.*

Frédéric OCQUETEAU est chargé de recherche au Groupe d'analyse des politiques publiques (CNRS-GAPP). Il est actuellement mis à disposition de l'IHESI pour diriger le département recherches. Ses derniers travaux portent sur les politiques de gestion des risques dans le transport routier et sur la normalisation du secteur de la sécurité privée. Il a publié, en 1997, un ouvrage sur : *Les défis de la sécurité privée, protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan.

e-mail : f.ocqueteau@usa.net

Patrick PERETTI-WATEL est agrégé en sciences sociales, docteur en sociologie et statisticien. Membre du Laboratoire de sociologie quantitative (CREST-INSEE), il est actuellement détaché à l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT). Il a consacré sa thèse à l'étude des représentations du risque.

Adresse : OFDT, 105 rue Lafayette, 75010 Paris
e mail : paper@ofdt.fr

Herbert REINKE est sociologue et historien de la police à la Bergische Universität Wuppertal. Il a travaillé notamment sur l'histoire de la criminalité et des questions pénales et a publié : avec ERBES (J.M.), FUNK (A.), et alii, «Polices d'Europe», Paris, L'Harmattan 1992 et «...Nur für die Sicherheit da...?» Zur Geschichte der Polizei im 19. und 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main, Campus 1993 ; avec SACK (F.) , et alii, *Privatisierung staatlicher Kontrolle. Befunde, Konzepte, Tendenzen*, Baden-Baden, Nomos 1995 ; avec SMAUS (G.), et alii, *Intregation und Ausschließung: Kriminalpolitik und Kriminalität in Zeiten gesellschaftlicher Transformation*, Baden-Baden, Nomos 2000 ; avec FÜRMETZ

(G.), WEINHAUER (K.), *Nachkriegspolizei. Sicherheit und Ordnung in Ost- und Westdeutschland*, Hamburg, Ergebnisse 2000.
e-mail : reinke@uni-wuppertal.de

Sybille SMEETS, diplômée en sciences politiques et en sciences criminologiques, est chercheuse et assistante à l'École des sciences criminologiques Léon Cornil de l'Université Libre de Bruxelles. Elle travaille principalement sur les questions de police de proximité, de sécurité publique et sur les nouveaux acteurs locaux de la sécurité. Elle vient de terminer, en collaboration avec Cedric Strebelle, un ouvrage sur *La police de proximité en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 309 p. (à paraître).

Adresse : École des sciences criminologiques, ULB, 50, avenue F. Roosevelt, CP137, 1050 Bruxelles.

e mail : ssmeets@ulb.ac.be.

Cedric STREBELLE, diplômé en sciences criminologiques, est chercheur et assistant à l'École des sciences criminologiques Léon Cornil de l'Université Libre de Bruxelles. Il travaille principalement sur les questions de police de proximité et sur les contrats de sécurité. Il a également collaboré aux travaux de la commission parlementaire chargée d'enquêter sur la criminalité organisée en Belgique. Il vient de terminer, en collaboration avec Sybille Smeets, un ouvrage sur *La police de proximité en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, 309 p. (à paraître).

Adresse : École des sciences criminologiques, ULB, 50, avenue F. Roosevelt, CP137, 1050 Bruxelles.

e mail : Cedric.Strebelle@ulb.ac.be

Carrol TANGE, diplômé en philosophie et en sciences criminologiques, est chercheur et assistant à l'École des sciences criminologiques Léon Cornil de l'Université Libre de Bruxelles et chargé de travaux dirigés à la faculté de droit de l'Université de Lille 2. Il travaille principalement sur les politiques publiques et les pratiques en matière de sécurité, de police et de jeunesse.

Adresse : École des sciences criminologiques, ULB, 50, avenue F. Roosevelt, CP137, 1050 Bruxelles.

e mail : catange@ulb.ac.be

Kees VAN DER VIJVER a été membre de l'Académie de Police (1966-1969). Après des études de droit pénal et de criminologie à l'université de Groningen et Nijmegen (1971-1976), il soutient un Ph. D. en sciences de l'Éducation (Université d'Amsterdam, 1993). Inspecteur au sein de la police municipale de Velsen (tenue et police judiciaire, 1969-1975), il devient chercheur en sciences sociales au sein du département Recherche et Développement du ministère de l'Intérieur, (1975-1983). Commissaire au sein de la Police d'Amsterdam (1983-1993), on lui confie la mise en place de la police par équipes de quartier. Nommé directeur de la «Dutch Foundation», en 1993, il est professeur à l'École de Police de l'Université de Twente depuis 1997 et directeur de l'Institut international de Police de Twente (Institut de recherche rattaché à cette même université). Il est membre du Conseil de l'Administration publique (Conseil consultatif du Parlement et du gouvernement), et du Comité scientifique et policier.