

LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Corruption dans la police ?

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

© Paris, 2001

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.

Corruption dans la police ?

de l'opacité à la reconnaissance

Dossier

Avant-propos	5-8
--------------------	-----

Définition des enjeux

L'évolution des connaissances et des politiques en Grande-Bretagne	
■ <i>François DIEU, Benoît DUPONT</i>	9-36

Pratiques policières et transition démocratique en Espagne	
■ <i>Xavier VIRGILI ABELLO</i>	37-61

Démocratie et probité policière en Europe	
■ <i>Cyrille FIJNAUT</i>	63-92

Du côté des acteurs, deux enquêtes empiriques

Perceptions divergentes de la corruption au sein de la police allemande	
■ <i>Klaus HOLZ</i>	93-114

Valeurs et pratiques professionnelles dans la police russe	
■ <i>Adrian BECK, Ruth LEE</i>	115-142

Et en France ? Regards institutionnels

Sécurité et déontologie : la création d'une autorité administrative indépendante	
■ <i>Bruno LE ROUX</i>	143-151

L'IGPN, entre discipline et prévention	
■ <i>José R. V. RAZAFINDRANALY</i>	153-170

L'IGS, la légitimité d'un service de contrôle interne et judiciaire	
■ <i>Entretien avec Francis LABROUSSE</i>	171-188

Repères

NOTES ET ÉTUDES

L'état de sécurité est-il transitoire ?

■ *Philippe ROBERT* 189-206

Vers une monopolisation policière du contrôle social ?

■ *Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE* 207-225

LES FONDAMENTAUX DE LA SÉCURITÉ

La bureaucratie de proximité

■ *Un texte de Michael LIPSKY*

présenté par *Dominique MONJARDET* 227-256

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ *Dominique Monjardet, Frédéric Ocqueteau* 257-262

COLLOQUES ET RENCONTRES

■ *Gilles FAVAREL-GARRIGUES, Jérôme FERRET,*

Julie LE QUANG SANG, Rachel VANNEUVILLE 263-272

ABSTRACTS 273

ONT CONTRIBUÉ 277

AVANT - P R O P O S

En consacrant ce numéro des *Cahiers de la sécurité intérieure* à la corruption policière¹, l'Institut des Hautes Études de la Sécurité Intérieure manifeste sa volonté de faire progresser le savoir sur un problème qui demeure en France indéniablement méconnu. L'absence de recherches scientifiques sur cette forme de déviance est paradoxale à plus d'un titre. En premier lieu, les nombreux travaux consacrés à la compréhension de l'organisation policière, aux pratiques quotidiennes des agents, à la définition de leurs missions et aux moyens mis en œuvre pour répondre aux injonctions hiérarchiques ont généralement négligé cette question, pourtant fondamentalement liée à l'autonomie dont disposent les représentants de la force publique dans leur activité. Par ailleurs, la perception de la corruption policière au sein de la société française est alimentée par de nombreuses œuvres littéraires, cinématographiques et des enquêtes journalistiques qui sacrifient fréquemment à des approches satiriques ou sensationnelles. Il s'en dégage une image négative du policier, qui gagnerait à être corrigée par des travaux rigoureux cherchant à comprendre l'évolution historique, l'ampleur et les causes de ces pratiques illicites. On est enfin frappé

de constater la disproportion de l'état des savoirs entre la France et les pays voisins où la question de la corruption est plus fréquemment problématisée, au sein et/ou en dehors de l'institution policière elle-même. Ce dernier constat justifie l'importance qu'ont décidé d'accorder les *Cahiers* à l'analyse de la corruption policière et de l'action menée à son encontre dans divers pays européens. Cela étant, si la réflexion y est certes plus avancée, elle demeure néanmoins fort contrastée. Les contributions soulignent dans leur ensemble la variété des définitions de la corruption policière, les difficultés liées à la connaissance des faits, l'hétérogénéité des pratiques selon le pays considéré, le corps d'appartenance de l'agent et le poste qu'il occupe au sein de la hiérarchie. Les recherches empiriques elles-mêmes révèlent leurs propres limites et demeurent en décalage avec les enjeux, plus symboliques que matériels, de ce phénomène

Parmi la série des bilans de connaissances disponibles, F. Dieu et B. Dupont se penchent sur la riche tradition anglosaxonne de recherches sur ces phénomènes, insistant sur les conflits de définition et le passage d'une approche centrée sur les pathologies individuelles à une perspective organisationnelle

••• (1) Ce thème avait déjà été abordé dans un numéro précédent : PUNCH (M.), 2000, « La corruption de la police et sa prévention », *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°40, p. 217-249.

avant d'exposer les résultats des derniers rapports d'inspection disponibles. X. Virgili Abello analyse pourquoi la question de la corruption policière en Espagne ne préoccupe guère la population, malgré le retentissement médiatique de nombreux scandales en ce domaine. Il s'étonne de la lenteur spécifique de la réaction des pouvoirs publics de la transition démocratique au sein des forces de police espagnoles. Enfin, C. Fijnaut propose une synthèse européenne, dans laquelle il présente l'activité menée par les institutions supra-nationales (Conseil de l'Europe, Union européenne) et les mesures prises par certains États, notamment en Belgique et aux Pays-Bas. Il montre en particulier qu'au niveau supra-étatique, la question de la probité des policiers n'apparaît qu'au sein de documents se préoccupant de la corruption des fonctionnaires en général. Selon C. Fijnaut, la police devrait être distinguée des autres administrations pour qu'une action soit réellement menée, au-delà des simples déclarations d'intention. Il serait à ses yeux dangereux de négliger ce défi car, dans certains contextes tels qu'en Belgique, les doutes qui pèsent sur la probité policière se répercutent sur la légitimité même de l'État démocratique.

Toute recherche sur la corruption - qu'elle soit politique, entrepreneuriale ou administrative -, se heurte à des difficultés méthodologiques liées au caractère occulte des pratiques sur lesquelles porte l'enquête. Seules des recherches empiriques rigoureuses permettent d'en cerner les contours, ne serait-ce

que par le biais de l'analyse dans la durée de l'activité des services d'inspection ou en menant des enquêtes approfondies auprès des agents eux-mêmes. K. Holz, après avoir adressé un questionnaire à 252 stagiaires de l'école de police du Land du Bade-Wurtemberg, conclut par exemple que les policiers allemands souvent exposés à des situations de corruption (en dépit des différences selon leur rattachement à des services de police judiciaire ou de sécurité publique), ne savent pas vraiment comment y réagir et souffrent en tout état de cause d'un déficit d'information sur le sujet au cours de leur formation. L'enquête menée par A. Beck et R. Lee auprès de 1125 officiers de police russes, en formation et en exercice, fait également état d'une situation très préoccupante. La majorité des policiers considèrent en effet que le problème de la corruption s'est aggravé au cours des dernières années, ce qui confère au corps une image désastreuse dans la société, ce qui est d'autant plus dramatique que la comparaison des réponses des étudiants et des agents en activité révèle par ailleurs une érosion de l'intolérance à l'égard des pratiques irrégulières vécues au cours de leur carrière. La recherche des causes de ce phénomène fait apparaître un éventail de facteurs matériels (insuffisance de salaires), bureaucratiques et culturels. La résolution du problème, à défaut d'être impossible, promet d'être complexe, à condition de vouloir s'en donner les moyens.

En France, plusieurs institutions participent à la lutte contre la corruption policière. Ce sont avant tout des services d'inspection internes au ministère de l'Intérieur, chargés de traiter les fautes et infractions commises par des policiers dont elles ont connaissance. J. Razafindranaly présente les cas de corruption dont l'Inspection générale de la police nationale a été saisie en 2000. Dans un entretien, F. Labrousse décrit l'activité de l'Inspection générale des services, compétente au sein de l'agglomération parisienne et des trois départements de la petite ceinture. Rappelant qu'il s'agit d'un service de police judiciaire, il défend la spécificité d'un traitement interne des affaires de corruption policière. Cette conception de la lutte anti-corruption n'est pas toujours partagée, comme l'atteste la création récente de la Commission nationale de déontologie de la sécurité, autorité administrative indépendante chargée de «*veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République*», policiers, gendarmes, douaniers, policiers municipaux, agents de sociétés de sécurité privée, entre autres. B. Le Roux, dans le rapport qu'il lui consacre, note que «*le soupçon d'auto-contrôle qui pèse sur [les services publics] ne leur permet pas d'intervenir efficacement*». Il est vrai que l'activité de la Commission nationale de déontologie de la sécurité est cependant trop récente pour que son impact puisse être valablement apprécié.

La question de la corruption policière paraît à bien des égards cruciale car elle met en jeu la condition des agents, le fonctionnement de l'organisation et la légitimité de l'institution. Aussi cet enjeu rencontre-t-il un écho dans les différentes contributions à la rubrique *Repères*. Ph. Robert, qui s'interroge sur les défis auxquels sont confrontés de nombreux États européens contemporains, tenus d'assurer la sécurité des citoyens sans pour autant «*tomber dans le sécuritarisme*», propose une réflexion plus large de la place de la police et du partage de la sécurité dans les sociétés démocratiques. J.-L. Loubet Del Bayle évoque quant à lui l'extension du domaine d'intervention de la police, s'inquiétant d'une tendance à la monopolisation du champ du contrôle social lié à l'accroissement des demandes formulées par les citoyens autonomes et plus individualistes. Dans une conjoncture où le public réclame davantage de sécurité tout en devenant plus critique vis-à-vis des moyens employés par la police pour y répondre, l'enjeu de la probité des agents est loin d'être secondaire. Quant aux relations entre corruption et organisation policière, nul mieux que M. Lipsky n'a analysé le fonctionnement des *street-level bureaucracies*, ces bureaucraties qui exposent les agents de base, seuls en contact avec le public, à d'incessants dilemmes entre la satisfaction des attentes de leur hiérarchie et la réponse aux sollicitations des administrés. Détenant une importante marge d'autonomie dans son activité quotidienne, l'agent local,

loin d'être un simple exécutant, contribue à la définition même des politiques dont la mise en œuvre est attribuée à l'organisation policière dans son ensemble. Comme le rappelle D.Monjardet, dans son introduction à ce grand classique : *«La cohérence de l'organisation ne s'exprime ni dans la qualité du projet affiché au sommet, ni dans sa traduction prosaïque dans l'interface du guichet, mais bien dans la réalité et la précision de la relation instituée entre l'une et l'autre»*. Ce texte fondateur de M.Lipsky, que les

Cahiers s'honorent de proposer pour la première fois au lectorat français, apporte une contribution essentielle à l'analyse des liens entre contraintes organisationnelles et pratiques professionnelles.

Cette livraison aura en définitive atteint son objectif si elle permettait d'initier un dialogue entre les services opérationnels et les chercheurs, unis par le désir de comprendre, sans diabolisation ni complaisance, la place qu'occupe la corruption dans les différentes institutions chargées de la sécurité intérieure.

■ Jean-Claude KARSENTY

L'ÉVOLUTION DES CONNAISSANCES ET DES POLITIQUES EN GRANDE-BRETAGNE

par François DIEU et Benoît DUPONT

À partir d'un état bibliographique, cet article se propose de repérer et d'analyser les principaux aspects de la corruption policière en Grande-Bretagne. Si divers scandales ont conduit les responsables institutionnels à engager des mesures volontaristes de contrôle et de prévention, il reste que ce concept fourre-tout constitue aujourd'hui un objet d'inquiétude. La mobilisation qui en résulte se justifie moins par l'ampleur quantitative toute relative de cette corruption que par ses implications en termes de légitimité et de gestion des services de police.

....

(1) Cet article s'appuie sur la littérature britannique mais aussi sur les travaux et enquêtes américains et australiens dont elle s'est largement inspirée. Cf. DIEU, DUPONT, 2001.

....

(2) ROEBUCK, BARKER, 1974, p. 423.

....

(3) WILSON, 1968.

....

(4) STODDARD, 1968, p. 201-213.

....

(5) GOLDSTEIN, 1977, p. 188-189.

Qu'est-ce que la corruption policière ? Pour les spécialistes anglo-saxons¹, il s'agit d'un concept fourre-tout, utilisé pour décrire un grand nombre d'activités différentes telles que les pots-de-vin, les violences et les brutalités, la fabrication et la destruction de preuves, le racisme ou le népotisme. Des différences considérables existent entre les diverses définitions proposées. Certaines recourent toutes les formes de déviance policière, « *tout comportement déviant, malhonnête, incorrect, immoral ou criminel de la part d'un agent de police* »². D'autres établissent une distinction entre les pots-de-vin considérés comme l'exemple type du comportement corrompu et des activités proprement criminelles qui ne donnent pas lieu à une véritable exploitation (financière) de l'autorité à des fins répréhensibles³. Ainsi, la corruption policière représente une sorte de « crime en manteau bleu » (*blue-coat crime*)⁴, H. Goldstein rappelant toutefois que l'existence d'un gain personnel doit demeurer la condition *sine qua non* à l'emploi de ce terme⁵.

CORRUPTION ET AUTRES DÉVIANCES POLICIÈRES

CORRUPTION POUR LA BONNE CAUSE

Si la corruption policière semble impliquer un abus de position ou de pouvoir, elle concerne également des activités qui ne sont pas nécessairement criminelles, ce que traduit la définition de M. Punch pour lequel il y a corruption « *lorsqu'un fonctionnaire reçoit ou se fait promettre une récompense ou un avantage significatif (attribué à une personne, un groupe ou une organisation) pour faire quelque chose qu'il est de toute manière dans l'obligation de ne pas faire, pour exercer son pouvoir de discernement légitime à mauvais escient et pour employer des moyens illégaux afin d'atteindre des objectifs légitimes* »⁶. Cette définition souligne que le gain procuré au policier n'est pas obligatoirement personnel, mais peut être destiné à un groupe réduit (le service spécialisé auquel il appartient) ou à l'administration tout entière. De plus, elle précise que la corruption peut intervenir en fonction d'objectifs approuvés par l'institution policière, ce qui est souvent désigné, en Grande-Bretagne, par l'expression de « corruption pour la bonne cause » (*noble cause corruption*). Ce type de corruption semble d'ailleurs encore plus difficile à identifier et à prévenir, dans la mesure où ceux qui le pratiquent mettent en avant une sorte de justification morale auprès de leurs collègues. Le fait que les personnes victimes de cette corruption puissent être des délinquants connus de la police participe aussi à cette construction d'un système qui paraît pallier une justice déficiente. Les policiers corrompus s'appuient dans ce cas sur la frustration et le cynisme de leurs collègues à l'égard du système pénal, ce qui les préserve de toute tentative de dénonciation de leur part. Elle se manifeste généralement par l'invention pure et simple d'aveux, la fabrication de preuves matérielles, le refus de garantir à la personne arrêtée l'accès à son avocat et l'information de sa famille afin d'exercer sur elle une pression psychologique, voire même par des menaces et des violences physiques sur les suspects.

....

(6) PUNCH, 1985, p. 14 ;
2000, p. 217-249.

Ces définitions extensives ne permettent pas de dissocier clairement la corruption des autres formes de déviance policière, dans la mesure où elles recouvrent également des comportements étrangers à la recherche du gain et à l'enrichissement personnel, comme le fait de porter atteinte aux droits de la personne, de falsifier des preuves et des procédures, de se livrer au harcèlement sexuel, de consommer de l'alcool ou des stupéfiants, d'avoir des activités sexuelles pendant les heures de travail, de feindre d'être malade ou de conduire dangereusement les véhicules de service.

En somme, la corruption recouvre, dans la plupart des travaux anglo-saxons, trois catégories de déviance policière : la corruption proprement dite (accepter une rétribution en échange d'une violation des devoirs professionnels), mais aussi la mauvaise conduite (enfreindre les règles et procédures professionnelles au risque de sanctions disciplinaires) et les comportements criminels (commettre des infractions graves susceptibles de provoquer des poursuites pénales).

POTS-DE VIN ET COMPROMISSION SOCIÉTALE

En laissant de côté les quelques cas pathologiques de corruption révélés périodiquement, il est possible d'observer que la pratique des pots-de-vin semble persister sous la forme atténuée et subtile de l'octroi par des intérêts privés d'avantages en nature⁷. Le fait de ne pas recevoir un salaire suffisant leur permettant de vivre décemment (ce qui est problématique pour les agents en début de carrière et pour ceux affectés dans une ville comme Londres, compte tenu du coût de la vie et de l'inflation des loyers) pourrait être considéré par les policiers comme une invitation à s'adonner à des pratiques illicites. Mais alors que, dans les autres pays occidentaux, les augmentations de salaire ont apporté une réponse efficace à la tendance des policiers à s'octroyer des compléments de rémunération⁸, cette amélioration de la condition policière n'a pas permis en Grande-Bretagne d'éradiquer une corruption en quelque sorte structurellement et culturellement attachée à l'activité policière. Aussi

....

(7) WADDINGTON, 1999, p. 122.

....

(8) NEWBURN, 1999, p. 20.

semble-t-il subsister, dans la pratique policière britannique, quelques compléments de rémunération. Récemment encore, une des principales manifestations de ces formes euphémisées de corruption résidait dans la pratique assez répandue de faire appel à des sociétés de dépannage qui assuraient, en retour et à titre gracieux, l'entretien et la réparation des véhicules personnels. Au début des années quatre-vingt, une étude sur la police de Londres établissait même une liste des établissements pratiquant ce type d'accords « GTP » : « *good to Police* »⁹. Encore convient-il d'indiquer qu'il s'agit là d'un domaine dans lequel le tracé de frontières entre ce qui est légitime ou non, entre ces formes même euphémisées de corruption et ce qui relève d'une sorte de compromission sociétale s'avère particulièrement délicat. Le fait pour une compagnie d'assurance de consentir des tarifs préférentiels à des policiers (dans une logique commerciale, mais aussi parce que ces derniers présentent un risque moindre que les autres usagers) ou pour un restaurant de leur offrir des consommations gratuites (en pensant bénéficier, le cas échéant, d'une intervention plus rapide en cas de problème avec des clients éméchés) peut-il s'apparenter à des actes de corruption ? Dans le même ordre d'idées, est-il concevable de prohiber les relations personnelles pouvant exister entre les policiers et leurs concitoyens, qui conduisent les uns et les autres à se rendre de menus services ? Une interrogation qui renvoie au constat selon lequel toute action policière de proximité présente le risque de voir ces formes de compromission se développer presque naturellement, de sorte que la police de proximité est souvent associée à l'idée de corruption policière, même si les travaux menés en ce domaine n'ont guère permis de montrer, dans la période contemporaine, le bien-fondé de cette association¹⁰.

Bien qu'il s'agisse, au moins d'un point de vue formel, de formes avérées de corruption, ces comportements apparentés à des incivilités sont jugés d'une importance minime dans les sociétés occidentales, ce qui n'est pas le cas des formes manifestes de corruption touchant aux mœurs et trafics de drogue¹¹. Les spécialistes anglo-saxons de ces questions s'entendent pour considérer que la corruption

♦♦♦♦

(9) SMITH, GRAY, 1983, p. 65.

♦♦♦♦

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

♦♦♦♦

(11) WADDINGTON, 1999, p. 122.

policière touche plus particulièrement l'activité sensible du contrôle des marchés illégaux. En effet, les personnes impliquées dans ce type d'activité s'efforceraient en permanence de neutraliser la menace que la police fait peser sur leurs transactions en proposant des pots-de-vin. Par ailleurs, les pratiques d'investigation de ce type d'activité criminelle peuvent également générer des risques de corruption, qu'il s'agisse de l'infiltration par des agents sous couverture ou encore du recours à des informateurs. Ces derniers d'ailleurs ne peuvent opérer sans protection policière, ce qui est de nature à provoquer des collaborations équivoques, voire proprement illégales. Pour ne prendre que deux exemples : le policier qui rémunère son informateur en lui rétrocédant une partie des marchandises saisies lors du démantèlement d'un réseau de trafic de stupéfiants ; l'informateur qui utilise ses relations avec les agents de la brigade des stupéfiants pour faire interpellier des concurrents et accroître sa position sur le marché. Lorsque les autorités britanniques ont tenté de contrôler ce type de collaborations en enregistrant les informateurs et les sommes qui leur sont versées, les résistances de la part des enquêteurs ont été telles que les anciennes pratiques (recours à des informateurs non enregistrés) paraissent encore aujourd'hui largement en vigueur¹².

.....

(12) DUNNINGHAM, NORRIS, 1996 ; 1998 ; 1999, p.67-86.

.....

(13) SHEARING, 1981, p. 1-2.

.....

(14) DIEU, 1995, p.35-49.

Ainsi, la corruption constitue-t-elle un concept aux contours imprécis, intégrant les formes de ce que C. Shearing a appelé la « déviance organisationnelle »¹³, comme l'emploi de mauvais traitements lors des interrogatoires ou d'une force excessive lors d'une interpellation, alors qu'il s'agit là de formes déviantes de violence policière ne procurant aucun gain matériel aux agents qui la pratiquent de manière instrumentale ou colérique¹⁴. Aussi, pour clarifier quelque peu ce concept polymorphe, T. Newburn propose-t-il les éléments de définition suivants : la corruption policière est un phénomène universel ; les pratiques qui y sont associées sont répandues dans de nombreux services quelles que soient les époques et les sociétés ; la corruption, qu'elle soit individuelle ou collective, n'est pas un problème circonscrit aux policiers de base, mais affecte tous les niveaux de l'organisation ; la corruption

n'implique pas nécessairement qu'un agent se conduise de manière illégale ou malhonnête mais peut prendre la forme d'une approbation et d'une dissimulation de comportements corrompus ; la motivation qui se cache derrière un acte est perçue comme corrompue si elle a pour objectif principal de conférer un avantage particulier (matériel ou non) ou si elle est susceptible de bénéficier à l'organisation tout entière ; les actes de corruption policière peuvent concerner l'usage légitime ou l'abus d'une autorité conférée par l'organisation, certaines activités étant plus exposées que d'autres au risque d'être contaminées¹⁵.

....
(15) NEWBURN, 1999,
p. 7- 8 ; p. 14.

DE LA THÉORIE DES « POMMES POURRIES » À UNE PERSPECTIVE ORGANISATIONNELLE

Le souci légitime de lutter contre la corruption policière a pour préalable la connaissance des causes du phénomène. Cette approche étiologique occupe une place centrale dans les études et réflexions qui lui ont été consacrées par les chercheurs britanniques. L'explication la plus traditionnelle de la corruption, faisant allusion à la spécificité de « l'occupation policière », est celle des « pommes pourries » (*bad apples theory*), les comportements corrompus étant considérés comme le fait d'un nombre limité d'agents agissant selon des déterminations purement individuelles, à la manière de brebis si ce n'est galeuses, au moins égarées. Cette interprétation semble d'ailleurs s'appliquer aux brutalités policières qui seraient imputables, pour l'essentiel, à un petit groupe de policiers violents (*violence-prone officers*)¹⁶, mettant en œuvre, sous l'impulsion du « syndrome de l'inspecteur Harry » (*dirty Harry problem*)¹⁷, des méthodes expéditives. La mise en évidence de mécanismes de corruption diffuse ou organisée a pris en défaut cette thèse de la pathologie individuelle pourtant commode pour les institutions policières. Dans le prolongement des travaux de J. B. Roebuck et T. Barker, les différents théoriciens de la corruption policière s'entendent généralement sur une douzaine de facteurs constants et variables, selon la distinction de L. Sherman¹⁸. À la différence de l'explication traditionnelle, il s'agit d'appréhender la corruption policière

....
(16) TOCH, 1996, p. 94-112.

....
(17) KLOCKARS, 1985.

....
(18) SHERMAN, 1974.

FACTEURS CONSTANTS	FACTEURS VARIABLES
Étendue du pouvoir d'appréciation Latitude de décision des policiers quant à l'application des lois pouvant être utilisée au profit de gains matériels. Existence de conflits relatifs aux objectifs de l'activité policière et de dilemmes pratiques et éthiques dans l'exercice des missions.	Niveau de corruption de la société Influence de l'environnement social et de la culture politique sur le niveau de corruption.
Déresponsabilisation de la hiérarchie Difficulté pour les échelons intermédiaires et supérieurs de contrôler en permanence les agents. Tendance de la hiérarchie à couvrir les activités des policiers corrompus, voire à encourager des pratiques douteuses par crainte des conséquences d'un scandale lié à la corruption.	Délitement du professionnalisme Lien entre le degré de fierté professionnelle ressentie par les policiers et le développement de pratiques corrompues dans l'organisation : standards professionnels, motivation, respect pour l'autorité représentant des facteurs protecteurs contre les risques de corruption.
Visibilité réduite à l'égard du public Les activités les plus propices à la corruption ne sont guère visibles. Possibilité pour les agents indisciplinés d'avoir accès à des espaces privés, non surveillés (immeubles cambriolés, véhicules accidentés).	Opportunités légales de corruption Certaines activités policières plus ou moins encadrées par les règles de droit peuvent intrinsèquement être propices à la corruption, notamment le contrôle de la prostitution, des débits d'alcool, des établissements de jeux et du commerce de la drogue.
Secret associé à l'esprit de corps Loi du silence qui pousse les policiers à ne pas révéler la corruption de leurs collègues, solidarité interne qui encourage la corruption et entrave son contrôle.	Défaillance du dispositif de contrôle L'absence de moyens de vérification et de ressources significatives attribuées aux mécanismes de contrôle internes et externes représente un stimulant puissant à la corruption.
Faiblesse des rémunérations Des salaires modiques encouragent les pots-de-vin et la corruption financière.	Organisation de la corruption Plus la corruption est organisée, plus elle est théoriquement facile à détecter, même si interviennent aussi d'autres facteurs, comme la volonté de se lancer dans l'identification des activités corrompues et les moyens pour y arriver.
Relations avec les malfaiteurs Nombreuses opportunités de succomber aux tentations auxquelles sont soumis les policiers, notamment au contact d'individus se livrant à des activités criminelles lucratives (prostitution, trafic de drogue).	Nature de l'activité policière Influence de la nature des activités exercées : l'exposition aux pires aspects de la nature humaine et la découverte des activités illégales de personnes au-dessus de tout soupçon peuvent conduire les policiers à développer une forme de cynisme, et à appréhender la corruption comme un jeu dans lequel chaque individu cherche à obtenir une part consistante. L'inefficacité du système pénal peut aussi les amener à abandonner tout sens de justice et d'équité dans l'usage de leurs pouvoirs, provoquant le développement d'une attitude de défiance et de dérision à l'égard du droit.

comme un fait social en relation avec les caractéristiques de l'institution policière et de son environnement.

Qu'il s'agisse de corruption pour un gain personnel ou pour la bonne cause, la pression de la culture professionnelle et de la hiérarchie semble un élément moteur de la persistance de ce type de pratiques, ce que constatait un groupe de policiers réunis lors d'un séminaire organisé par l'Université de Teesside (*Center for Police Training and Research*)¹⁹. Tout en reconnaissant que la corruption policière demeure un phénomène peu fréquent, même au sein des organisations policières exposées à une série de scandales majeurs, comme celles de New York ou de Londres, P.A.J. Waddington développe, pour sa part, l'idée selon laquelle l'activité policière est intrinsèquement structurée de manière à conduire à des illégalités et à des violations des règlements²⁰. Aussi fait-il référence à la notion de « force d'attraction de la corruption » (*invitational edge of corruption*)²¹ pour souligner combien toute personne mise dans la position d'un policier serait tentée de céder à ce type de comportements, de sorte que la corruption procède plus de la structure de l'organisation que de la faillibilité individuelle du policier. Cette prédisposition de l'activité policière à la déviance s'explique, selon lui, par le caractère bureaucratique et négatif de ses règles d'organisation²². Les forces policières, en tant que bureaucraties, tentent d'orchestrer le comportement de leurs agents à travers un ensemble dense de règles et de procédures. Les policiers, comme les employés d'autres organisations, victimes des incompréhensions et des incertitudes engendrées par ces normes pléthoriques, répondent à cette frustration en essayant de les contourner ou d'en trouver les failles. Par ailleurs, et contrairement aux autres bureaucraties, les services de police ont un fonctionnement « centré sur la sanction » (*punishment centred*)²³.

En raison des 1 ou 2% de policiers qui profiteraient de l'absence de contrôle pour commettre des actes de déviance, les services de police se sont dotés d'un système de contrôle essentiellement basé sur les sanctions²⁴. Cette situation découle de l'opacité du travail des policiers et de leur grande latitude décisionnelle, qui rendent difficile le

♦♦♦♦

(19) DEAN, 1999, p. 20-21.

♦♦♦♦

(20) WADDINGTON, 1999, p. 125.

♦♦♦♦

(21) MANNING, REDLINGER, 1977, p. 147-166.

♦♦♦♦

(22) WADDINGTON, 1999, p. 127.

♦♦♦♦

(23) KELLING, KLIESMET, 1996, p. 191-213.

♦♦♦♦

(24) KELLING, KLIESMET, 1996, p. 195.

.....

(25) WADDINGTON, 1999,
p. 128.

.....

(26) SMITH, GRAY, 1983,
p. 169.

.....

(27) ERICSON, 1981
p. 83-110.

contrôle exercé par la hiérarchie policière. Aussi, l'usage de la sanction en cas de faute est-il perçu comme un moyen de contrôle efficace. C'est ainsi que « *des règles particulières poussent comme des champignons au fur et à mesure que des problèmes particuliers surgissent des profondeurs de l'invisibilité qui caractérise le travail policier* »²⁵. Devant la multiplicité des règles recouvrant les différents aspects de leur travail, les agents en viennent à penser que les tâches routinières ne pourront être accomplies sans des violations plus ou moins conséquentes de l'une ou l'autre de ces règles. D. Smith et J. Gray proposent de répartir ces règles en trois grandes catégories pouvant entrer en conflit²⁶ : les « règles de travail » (*working rules*), qui peuvent être informelles et qui gouvernent l'exécution routinière du travail policier ; les « règles d'inhibition » (*inhibitory rules*), vécues comme des freins inutiles à des actions considérées comme légitimes, comme celles qui requièrent l'autorisation d'un supérieur avant la mise en application d'une décision ; les « règles de présentation » ou formelles (*presentational rules*), selon lesquelles l'organisation se justifie, notamment vis-à-vis de l'extérieur. La manière sélective dont ces règles sont invoquées donne lieu à ce que R. Ericson appelle « l'hypocrisie organisationnelle » (*organizational hypocrisy*)²⁷ ; les policiers ne sont pas dupes du fossé qui sépare les règles de travail de celles de présentation et demeurent persuadés d'ailleurs que les secondes seront mises en avant si un scandale se profile, afin de restaurer l'apparence du contrôle et de l'observance stricte des règles.

L'activité policière se caractérise donc par une sorte de rituel de la sanction *a posteriori*. Comme les règles demeurent, quant à leur forme et leur appréciation, imprécises, les sanctions disciplinaires sont considérées comme arbitraires par les policiers qui stigmatisent l'opportunisme de leurs supérieurs. Les règles représentent alors le moyen utilisé par la hiérarchie pour éluder les critiques formulées à son encontre et en faire porter la responsabilité aux échelons inférieurs. Cette altération quotidienne des règles peut conduire les policiers à des irrégularités plus graves, sous l'action d'un facteur déclenchant, qui serait, selon

P.A.J. Waddington, « l'impératif organisationnel de la performance » (*organizational imperative to perform*)²⁸. Le pouvoir d'appréciation du policier rend malaisé, pour son supérieur même immédiat, de savoir avec exactitude s'il accomplit ou non sa mission. Les responsables hiérarchiques exigent donc des preuves tangibles que leurs personnels effectuent bien le travail demandé, sous la forme d'indicateurs (bureaucratiques) comme le nombre d'arrestations ou de procédures. Cette forme d'évaluation peut alors conduire certains policiers à « faire du chiffre », à augmenter plus ou moins artificiellement leur volume de procédures, mais aussi, dans un geste de solidarité, à « faire don » de certaines de leurs arrestations à des collègues dont les statistiques ne sont pas aussi bonnes que les leurs. Cette pratique peut être à l'origine de malversations de procédures afin de rendre cette version reconstruite crédible pour la hiérarchie et les tribunaux. Une fois cette étape franchie, et même si les agents qui se livrent à ces pratiques n'ont pas l'impression d'avoir fait le premier pas vers la corruption, il est désormais plus facile pour ces derniers de commettre d'autres actes bien plus graves et motivés cette fois par l'appât du gain.

UN ÉTAT DES LIEUX DES PRATIQUES DE CORRUPTION : LE RAPPORT DE L'HMIC

La corruption policière n'est pas une préoccupation récente : des chevauchées des *Box Street Runners* au début du dix-neuvième siècle²⁹ jusqu'aux scandales retentissants des années soixante, des exemples de corruption ont ponctué l'histoire de la police britannique, sans pour autant atteindre le niveau des villes américaines³⁰. À la fin des années soixante-dix et quatre-vingt, différentes affaires de corruption ont éclaboussé le prestigieux Scotland Yard, notamment les services de lutte contre les trafics de stupéfiants³¹. Déjà, en 1971, l'affaire de la censure de la publication « *Schoolkids Oz* » entraîna une enquête sur la corruption au sein du *Home Office* qui aboutit à l'emprisonnement du fonctionnaire chargé des poursuites. Cette affaire ouvrit la voie à la plus grande enquête anti-

....

(28) WADDINGTON, 1999, p. 132.

....

(29) CRITCHLEY, 1967, p. 42-45.

....

(30) KAPPELER, SLUDER, ALPERT, 1994, p. 30-38.

....

(31) COX, SHIRLEY, SHORT, 1977 ; JENNINGS, LASHMAR, SIMSON, 1990.

corruption que connut Scotland Yard, au terme de laquelle plusieurs dizaines de policiers accusés de recevoir des pots-de-vin de propriétaires de *sex-shops* furent licenciées ou condamnés à des peines de prison. Après l'arrivée de Robert Mark à la tête de la *Metropolitan Police* en 1972, avec le mandat d'épurer Scotland Yard, plusieurs centaines de policiers furent forcées de démissionner, l'autonomie des services d'investigation criminelle (*Criminal Investigation Department*) restreinte et une nouvelle unité indépendante de lutte contre la corruption constituée (A10). S'agissant des activités découvertes, ces vingt dernières années, figurent principalement la dissimulation de crimes graves, la fabrication de preuves et le versement de pots-de-vin. Parmi les affaires les plus récentes, on peut citer les « *Birmingham six* » et les « *Guilford four* » (en relation avec la lutte contre l'IRA), la ténébreuse affaire « *Carl Bridgewater* » ou bien encore la révélation des pratiques du *West Midland Serious Crime Squad*. Une des principales mesures prises pour mettre un terme à ces activités fut d'ailleurs l'adoption, en 1984, d'une nouvelle législation destinée à réguler les pratiques policières (*Police and Criminal Evidence Act*)³².

Le problème de la corruption policière a refait surface dans l'opinion publique britannique en 1998 à la suite d'une série de scandales retentissants impliquant des policiers de tous rangs. Le *Police Service* a alors pris une part active dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies destinées à détecter et à éliminer les formes de corruption policière. Un groupe de travail (*task force*) sur la corruption a été constitué en septembre 1998 par l'Association des chefs de police (*Association of Chief Police Officers*) afin de mener une réflexion au niveau national. Dans le même ordre d'idées, le HMIC (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*) a rendu, au début de 1999, le rapport de son inspection sur le niveau d'intégrité de la police en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord³³. Ce rapport préconise des méthodes de contrôle et des améliorations significatives des procédures en vigueur. Cette inspection d'envergure, conduite auprès d'une vingtaine de forces, fut menée dans un contexte de mécontentement

....

(32) DIEU, DUPONT, 2001
p. 15-17

....

(33) SMITH, 1999.

croissant du public à l'encontre de ce qui était perçu comme un déclin de l'intégrité policière. Si l'inspection a constaté que l'immense majorité des policiers était d'une honnêteté irréprochable, elle a cependant révélé que les services de police pouvaient encore améliorer le niveau général d'intégrité de leurs agents, en élaborant des procédures qui découragent les « faibles » et détectent plus tôt les manquements à l'intégrité. Ainsi, au cours de l'année 1998, (seulement) 153 policiers furent suspendus à la suite de soupçons de corruption, ce qui représente 0,1% des 136 285 policiers servant en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, 28 agents ayant été condamnés pour faits de corruption, soit 0,02% du total des policiers.

Le rapport de l'HMIC insiste sur l'idée selon laquelle l'intégrité est le standard minimum que le public est en droit d'attendre de sa police, tant en termes de politesse et de courtoisie que d'impartialité et d'honnêteté³⁴. Le public se soucie plus particulièrement des relations qu'entretient la police, trop souvent prompte à abuser de son pouvoir, avec les catégories sociales les plus défavorisées. Ce problème se manifeste d'ailleurs à l'intérieur même des rangs policiers, les remarques racistes et sexistes à l'égard des collègues issus de minorités étant, selon ce rapport, chose fréquente. L'entrée en vigueur d'un code de conduite au 1^{er} avril 1999, mettant l'accent sur les qualités d'intégrité, de justice, d'impartialité, de politesse et de tolérance, peut alors devenir le moyen pour la hiérarchie intermédiaire de repérer, d'évaluer et, le cas échéant, de sanctionner les policiers réticents vis-à-vis de ces nouvelles attentes. En dehors de l'agglomération londonienne, le public semble être plus préoccupé par l'arrogance et les incivilités policières que par les problèmes de corruption. Le sondage effectué auprès des responsables des vingt forces de police montre que la culture de la performance et des statistiques peut mener les policiers aux limites de l'éthique et de l'honnêteté procédurale. Trois illustrations de ce type de dérives : la pratique du harcèlement des « cibles molles », (personnes issues des milieux défavorisés, consommateurs de drogue) afin de gonfler artificiellement leurs résultats sans avoir à craindre en retour de plaintes officielles ; la propension à

....
(34) SMITH, 1999, p. 8-18.

«arranger» les statistiques d'élucidation des crimes, qui sont constamment examinées par le pouvoir politique et la hiérarchie comme un indicateur principal de l'efficacité policière ; les pressions exercées sur des criminels arrêtés pour obtenir l'aveu d'un nombre de crimes supérieur à celui réellement commis, ce qui permet de doper le taux d'élucidation dans les statistiques locales.

Pour ce qui est de la corruption pour la bonne cause, elle connaîtrait, selon l'HMIC, un certain recul, même si persiste, chez les policiers, le sentiment que les règles pénales favorisent le délinquant au détriment de la victime. La commission d'enquête Macpherson (1999)³⁵ a en effet mis en doute le professionnalisme et l'intégrité avec lesquels sont menées les enquêtes sur les crimes majeurs, ce qu'a révélé l'affaire Lawrence, du nom d'un jeune noir victime d'un crime raciste qui n'a pu aboutir à la condamnation de ses auteurs du fait de l'incompétence empreinte de préjugés raciaux des policiers. Afin de montrer combien il est important, pour les services de police, d'avoir une position claire et publique quant à l'utilisation des moyens de police technique et scientifique, le rapport met en avant l'initiative d'une force de police qui teste régulièrement les procédures relatives à la prise d'échantillons ou à la soumission de pièces afin d'éviter la fabrication de fausses preuves. Il rappelle également que certains services d'enquête négligent couramment, volontairement ou non, de révéler des faits ou de livrer à la défense des éléments de preuve permettant d'innocenter des suspects. Tout en stigmatisant les risques de violation des libertés individuelles inhérents à l'emploi des techniques de surveillance discrète (*covert policing*), il insiste sur la nécessité de respecter, lors des interrogatoires, l'obligation de procéder à l'enregistrement (audio) des dépositions, de manière à permettre un contrôle du professionnalisme des investigations et du respect des droits de la défense.

Dans ce contexte de déficit d'intégrité, l'utilisation d'informateurs apparaît comme le secteur le plus vulnérable de tout service de police. Faisant suite à la publication par l'*Audit Commission*, en 1993, d'un rapport prospectif sur les investigations criminelles³⁶, le développement d'une police de renseignement a provoqué l'utilisation croissante

.....

(35) MACPHERSON, 1999.

.....

(36) AUDIT COMMISSION, 1993.

d'informateurs. Certaines auditions devant la commission d'inspection de l'HMIC ont souligné que le recours aux informateurs causait tellement de problèmes et de tentations pour un bénéfice somme toute réduit qu'il serait peut-être approprié d'en interdire purement et simplement l'usage. Une des pratiques les plus répandues des policiers corrompus consiste à « fabriquer » des informateurs, qui n'existent que dans leur imagination et qui permettent d'obtenir et de détourner à leur profit des fonds destinés à rémunérer les renseignements attendus. Il peut aussi s'agir d'un système destiné à couvrir des relations de complicité entretenues avec certains représentants du crime organisé. L'inspection a découvert le cas d'une force de police dans laquelle des criminels d'envergure se sont eux-mêmes proposés comme informateurs : ils offraient des renseignements de faible qualité en échange d'une intervention policière auprès du juge ou d'une libération sous caution. Leur motivation n'était pas l'argent, mais leur enregistrement comme informateurs, ce qui représentait pour eux une garantie d'impunité en cas d'arrestation, un moyen de se débarrasser légalement (avec l'aide de la police) d'une concurrence, voire une opportunité de corrompre des policiers. Plus généralement, le rapport souligne les limites du contrôle exercé dans ce domaine, de nombreux informateurs n'ayant jamais été présentés en personne aux contrôleurs afin de dissiper tout doute sur leur existence et d'évaluer personnellement leur valeur opérationnelle. Alors que chaque contrôleur peut s'occuper tout au plus d'une vingtaine d'informateurs, il n'est pas rare, dans la réalité, qu'ils en contrôlent une centaine, dont seulement une vingtaine seraient actifs et efficaces. La question de l'utilité, pour les forces de police, de posséder un grand nombre d'informateurs improductifs ne peut être que mise en relation avec cette obsession pour le renseignement criminel, qui pousse à « faire du chiffre » et à recruter de nombreux informateurs sans prendre en considération la régularité et la qualité de leur contribution. Aussi, tout en soulignant les difficultés posées par la rémunération des informateurs (des délais trop longs conduisant fréquemment les policiers à avancer l'argent de leur poche) et l'absence de formation spécifique

....

(37) SMITH, 1999, p. 43-48.

pour ce type de relations, l'HMIC recommande-t-elle l'utilisation d'un système informatique de gestion des informateurs (*Police Informant Management System*), différent des fichiers d'enregistrement et qui permet aux chefs de service d'avoir une vue d'ensemble (stratégique) de la productivité et du coût des informateurs.

Quant à la question des cadeaux offerts aux policiers en échange de faveurs ³⁷, aucune politique appropriée n'est parvenue à émerger dans les différents services. Au sein de certaines forces de police, des tentatives ont été avancées pour fixer une limite monétaire au-delà de laquelle des cadeaux ne peuvent être acceptés (de vingt-cinq à cent livres), sans que soient précisées la nature des biens et les circonstances particulières de ces dons, et sans qu'il soit fait mention de ce qui est inacceptable. Certains policiers ont estimé, lors de l'inspection, que constituaient des cadeaux recevables des faisans, des sacs de pommes de terre, des montres, des réductions dans les cinémas et les camps de vacances, des tarifs préférentiels dans les restaurants, l'admission gratuite dans les enceintes sportives. Pourtant, ces « petits cadeaux » entretiennent une image de corruption de la police au sein de la population qui peut en être témoin...

Il semble, d'autre part, que les policiers de base et la hiérarchie ne partagent pas le même point de vue à ce propos. Les policiers de base considèrent ces dons comme faisant partie intégrante de leurs prérogatives ; la hiérarchie, faute de parvenir à évaluer leur importance (matérielle et symbolique) et tout en prônant la « tolérance zéro » ne souhaite pas aborder ce sujet conflictuel avec les syndicats. Les jeunes policiers ne voient rien de mal à obtenir des cadeaux et des réductions s'ils sont les témoins de comportements similaires de la part de leurs supérieurs (notamment lorsque ces derniers acceptent des repas d'affaire sans déboursier une livre). L'HMIC recommande donc que tous les membres des forces de police, quelle que soit leur position hiérarchique, soient soumis aux mêmes règles en matière d'intégrité, les plus hauts gradés devant montrer l'exemple aux plus jeunes. Dans une logique de transparence et de contrôle des pairs, certaines forces ont ainsi mis

en place un registre d'hospitalité afin que chaque responsable hiérarchique y inscrive les invitations auxquelles il a répondu favorablement. D'une manière générale, la recherche de standards d'intégrité exige qu'une nouvelle ligne soit clairement établie, étant entendu qu'il est plus difficile à la corruption de se développer lorsque les comportements énoncés plus haut sont considérés comme purement et simplement inacceptables.

UNE PANOPLIE DE STRATÉGIES DE CONTRÔLE

Les stratégies déployées contre la corruption policière se répartissent traditionnellement en trois principaux types de contrôle : managérial, interne et sociétal. Bien que les initiatives prises en Grande-Bretagne paraissent encore relativement limitées, en comparaison des expériences américaines et australiennes, cette typologie permet cependant de saisir l'étendue d'un répertoire assez représentatif de mesures mises en œuvre, pour la plupart, récemment, avec comme dénominateur commun le souci de renforcer simultanément le professionnalisme des policiers et la protection des droits de la personne.

CONTRÔLE MANAGÉRIAL

Les services de police confrontés à la corruption y ont généralement répondu par des réformes importantes de leur système de recrutement et de formation. En matière de recrutement, il s'agit généralement de mieux vérifier le parcours personnel des candidats, de recourir à des procédés de contrôle étendu lors des épreuves de sélection (usage du détecteur de mensonge et de tests psychologiques) et de favoriser l'embauche et la promotion des détenteurs d'une formation supérieure. Le secteur de la formation demeure malgré tout le domaine prioritaire de cette action préventive. Ainsi, l'éthique policière a-t-elle intégré, dans l'ensemble des forces de police anglo-saxonnes, les modules de formation. Selon J. Kleinig, l'enseignement et la diffusion d'un code d'éthique permettent de réduire l'étendue de la corruption policière pour les raisons

....

(38) KLEINIG, 1996, p. 78.

....

(39) SHERMAN, 1974.

....

(40) BRAITHWAITE, 1989.

....

(41) PUNCH, 1994, p. 34.

....

(42) PUNCH, 1994, p. 34-35.

suivantes : ils renforcent l'image de la police comme une profession au sens sociologique du terme ; ils entraînent une certaine estime de soi parmi les agents ; ils participent au renforcement d'un esprit de corps par un respect mutuel entre les agents ; ils fournissent des indications sur les manières d'appliquer les normes juridiques³⁸. Il est difficile de ne pas adhérer à l'idée selon laquelle meilleure sera la formation des officiers, plus optimale sera leur capacité d'utilisation des moyens légitimes mis à leur disposition par l'institution policière et les règles de droit. De même, plus un officier éprouvera de la fierté dans son métier et dans le service de police qui l'emploie, plus il sera en mesure de résister à la corruption. L. Sherman a d'ailleurs observé que la plupart des dirigeants policiers consacrent davantage d'efforts à diminuer les tentations de corruption et à propager la crainte des sanctions qu'à accroître la fierté de leurs personnels³⁹. J. Braithwaite indique, pour sa part, que les méthodes inscrites dans le long terme, notamment les mesures persuasives destinées à renforcer l'intégrité des agents, sont susceptibles de produire de meilleurs résultats que les approches purement disciplinaires⁴⁰.

Au-delà de ces actions de formation, l'implication de la hiérarchie semble être une des conditions indispensables à toute entreprise de lutte contre la corruption policière. M. Punch évoque ainsi la nécessité d'un « commandement symbolique positif » (*positive symbolic leadership*), qui se traduit par l'itération explicite des principes suivants : la fin ne justifie jamais les moyens ; l'organisation doit rester irréprochable même au détriment de son efficacité ; l'ouverture aux questions de déviance policière et la coopération avec les organismes de contrôle externe doivent être maximales⁴¹. En matière de lutte contre la corruption, il est possible de recenser diverses mesures visant à codifier les standards de comportement attendu des policiers. Aussi M. Punch suggère-t-il que les services de police se dotent d'un code qui proclame la nécessité d'une intégrité sans faille et d'une éthique présente dans tous les aspects du travail policier, afin de fournir aux agents des règles de conduite et d'éveiller chez les cadres un rejet quasi instinctif de la corruption⁴². Pour éviter une faible adhésion des

policiers, voire des réactions d'ironie et d'hostilité à l'égard de ces codes, il paraît indispensable d'impliquer les agents de base dans leur rédaction. De même, ce souci de rendre effective l'éthique policière passe par la mise en place de commissions vers lesquelles les policiers pourraient se tourner anonymement afin de demander conseil à propos des dilemmes auxquels ils se trouveraient confrontés, l'objectif étant de mettre à la disposition des policiers des outils d'aide à la décision dans l'exercice effectif de leur pouvoir d'appréciation.

CONTRÔLE INTERNE

Pour reprendre la distinction établie par L. Sherman⁴³, le contrôle interne de la corruption policière donne lieu à la mise en œuvre de dispositifs préventifs et répressifs. Dans la première catégorie figurent le principe de responsabilité hiérarchique (chaque échelon est responsable du comportement de ses subordonnés et chaque agent des personnes avec lesquelles il travaille), le renforcement du contrôle administratif (de manière à repérer les signes susceptibles d'indiquer une éventuelle corruption) et l'abolition des procédures pouvant encourager incidemment la corruption (comme l'existence d'un quota d'arrestations ou de méthodes peu transparentes de paiement des informateurs). Les contrôles répressifs donnent lieu à des actions de détection et d'investigation, grâce à la collecte de renseignements auprès des citoyens et des policiers eux-mêmes, mais aussi par le biais de sondages aléatoires des activités policières. Les citoyens rapportent parfois les informations dont ils disposent sur la corruption de certains policiers à d'autres agents. Le problème réside ici dans la volonté des services de police de recevoir de telles informations et dans leurs modalités de recueil. La meilleure source de renseignement réside malgré tout dans les officiers de police eux-mêmes, qu'ils soient honnêtes ou corrompus. Pour ce qui est des procédés de sondage aléatoire, il s'agit de la méthode traditionnelle de détection proactive de la corruption par les services internes. La menace qu'elle fait peser sur les policiers tentés par la corruption suffit

....

(43) SHERMAN, 1977
p. 107-126.

.....

(44) McCORMACK, WARD, 1987, p. 155.

d'ailleurs à fournir à certains une excuse ou une justification acceptable pour demeurer honnêtes, tout en conservant un certain degré de solidarité interne et la considération de leurs collègues⁴⁴.

Faisant l'inventaire des techniques employées par les services internes, L. Sherman distingue quatre sources d'investigations : le recours à des informateurs issus du monde criminel, les écoutes téléphoniques, la surveillance des lieux où des indices de corruption peuvent être décelés (comme les endroits où se déroulent des activités de prostitution ou de vente de drogue) et les tests d'intégrité. Tactique controversée, ces tests se traduisent par la construction de situations artificielles dans lesquelles est offerte aux policiers l'option de se comporter de manière corrompue. Les officiers qui ne réussissent pas le test peuvent faire l'objet de poursuites et d'une procédure de licenciement. Le problème est que ces tests changent l'optique de la lutte contre la corruption, passant d'une action ciblée contre les éléments corrompus à une identification des éléments corruptibles. G. T. Marx a souligné les avancées technologiques de la miniaturisation des moyens de surveillance et l'apport qu'ils peuvent constituer pour la détection des activités de corruption⁴⁵.

.....

(45) MARX, 1992, p. 151-172.

Lorsque cette dernière n'est pas suffisante, des enquêtes sont nécessaires pour que des sanctions puissent être prises par le service de police et la justice. Si la corruption dans le service intervient sur une base individuelle, les enquêtes se concentreront sur des individus et seront proches des enquêtes criminelles ; au contraire, si la corruption est le fait de groupes et de réseaux, les enquêtes se rapprocheront de celles qui concernent la criminalité organisée, dans lesquelles il est nécessaire de recueillir des preuves sur le fonctionnement du réseau tout entier avant de procéder à la moindre arrestation, afin de ne pas en alerter l'ensemble des agents corrompus.

CONTRÔLE SOCIÉTAL

Exercé par l'environnement professionnel, le contrôle social suppose une implication de la population, pour que

cette dernière dénonce les comportements de corruption. Tout en se protégeant avec une argumentation insistant sur le caractère isolé des faits de corruption, les organisations policières disposent également de moyens de défense vis-à-vis de ce type de contrôle. En premier lieu, la lutte contre la corruption ne bénéficie que de faibles ressources de la part des forces de police, sous le prétexte fallacieux que la déviance est généralement définie (socialement et légalement) en termes individuels plutôt qu'organisationnels, et que les organisations ont les aptitudes professionnelles et éthiques pour exercer dans leurs propres services un contrôle équitable et efficace. Les organisations policières ont aussi une forte capacité à faire en sorte que les informations sur les pratiques déviantes n'atteignent pas les systèmes de contrôle externes. Même quand des systèmes de contrôle sociétal sont mobilisés, il existe peu de moyens efficaces de sanctions disciplinaires contre les policiers, qu'elles soient matérielles ou symboliques.

En Grande-Bretagne, cette mission de contrôle sociétal est confiée, depuis le *Police and Criminal Evidence Act* (1984), à une autorité indépendante, la *Police Complaint Authority*. Depuis lors, cette institution supervise chaque année les enquêtes relatives à un millier des plaintes les plus sérieuses⁴⁶. La PCA ne réalise pas, à proprement parler, les enquêtes qui relèvent des services de police, mais contrôle leurs investigations, tout en examinant les décisions disciplinaires éventuellement prises. Malgré les recommandations formulées par les rapports Scarman et, plus récemment, Macpherson⁴⁷, le système original n'a guère connu d'évolutions majeures. La *Police Federation*, qui représente tous les policiers anglais, milite également depuis plusieurs années pour la mise en place d'un contrôle entièrement indépendant, tant au niveau de l'enquête elle-même que de sa supervision. Par ailleurs, en ne s'intéressant qu'à des cas individuels, l'enquête de la PCA ne permet pas, par définition, de concevoir la corruption policière comme un phénomène organisé, voire institutionnel. Cette nécessité de mettre sur pied une organisation indépendante (avec des ramifications locales) susceptible de restaurer la confiance de la population dans l'impartialité

.....

(46) PCA, 2000.

.....

(47) SCARMAN, 1982 ;
MACPHERSON, 1999.

des enquêtes policières a été mise en évidence dans deux rapports rendus publics, au mois de mai 2000, le premier commandité par le *Home Office* au cabinet de consultants « KPMG », le second réalisé par l'association de défense des droits de la personne « *Liberty* ».

LA MOBILISATION DE LA METROPOLITAN POLICE CONTRE LA CORRUPTION

Sous l'impulsion de Robert Mark, la *Metropolitan Police* a engagé, depuis le début des années soixante-dix, un ensemble d'actions volontaristes pour éliminer de ses rangs les policiers corrompus. Bien qu'il ne s'agisse plus aujourd'hui de s'opposer à un phénomène structurel, mais de se séparer d'une poignée de « ripoux » impliqués dans des affaires de trafics de stupéfiants et de criminalité organisée, la lutte contre la corruption demeure malgré tout une des priorités affichées de la police londonienne, qui fait figure en ce domaine de service précurseur. Dès son arrivée à la tête de la Met en 1993, Paul Condon a ainsi mis en place une cellule de renseignement afin d'avoir une idée indépendante et objective de l'étendue de la corruption dans son service. À partir des informations réunies par cette cellule, il a pu estimer entre 0,5 et 1% des effectifs le nombre de policiers londoniens corrompus et présenter un projet de réforme du système disciplinaire⁴⁸. John Stevens, qui lui a succédé récemment, était d'ailleurs l'ancien responsable de cette lutte contre la corruption dont le slogan est : « *l'intégrité n'est pas négociable* ». La police londonienne dispose d'ailleurs, depuis janvier 1998, d'une escouade anti-corruption : le CIB3⁴⁹. Composé d'environ deux cents agents, ce service enquête sur les policiers corrompus et soupçonnés de corruption, mais également sur les personnes corruptrices. La durée d'affectation des policiers au CIB3 oscille de deux à cinq ans, l'objectif étant de les intégrer ensuite dans d'autres services afin qu'ils partagent leurs expériences avec un nombre maximal d'agents. Contrairement aux autres unités anti-corruption, le CIB3 n'attend pas que des citoyens portent plainte contre des policiers corrompus : elle adopte une attitude proactive et

....
(48) MASON, 1998, p. 25-26.

....
(49) METROPOLITAN POLICE, 2000.

teste l'intégrité des enquêteurs. En effet, depuis avril 1999, cette unité mène à l'intérieur de Scotland Yard des tests d'intégrité aléatoires. Ni les policiers qui sont soumis à ces tests, ni leurs supérieurs ne sont informés des résultats. Les ressources étant limitées, un agent qui serait informé de sa réussite au test pourrait en déduire les circonstances, et connaître l'identité des examinateurs et leurs stratagèmes, ce qui augmenterait la méfiance et la préparation des policiers. Seuls les policiers qui ont un comportement inacceptable et échouent à ces tests en sont informés. Ces tests consistent en des situations routinières et claires évitant tout dilemme éthique. Afin qu'ils soient acceptés par tous et que leur impartialité ne soit pas remise en cause, ils sont préalablement soumis à l'approbation d'un comité d'éthique comprenant des représentants du public, des syndicats policiers et de la hiérarchie. Le CIB3 ne mène que les investigations les plus complexes, les autres étant déléguées au CIB2 (qui enquête sur la corruption policière à partir d'informations extérieures) ou aux unités locales chargées des plaintes (*Area Complaints Unit*). Une fois que les actes de corruption ont été formellement identifiés, sont considérés comme complices et s'exposent à des mesures disciplinaires les policiers qui, bien qu'ils en aient eu connaissance, n'en ont pas informé leurs supérieurs. Aussi, pour permettre à tous les policiers, en quelque sorte, de se mettre en règle, une période d'amnistie de quelques mois a été offerte afin d'encourager les agents honnêtes à coopérer. Par ailleurs, la MPS s'est engagée, depuis juin 2000, à fournir un soutien moral et une protection aux policiers qui décident de signaler à leurs supérieurs la corruption dont ils sont les témoins, au même titre que les informateurs dans les affaires de terrorisme ou de crime organisé. Les méthodes de protection proposées comprennent des conseils sur la sécurité personnelle, l'installation de systèmes de sécurité au domicile, le cas échéant, le déménagement, la mutation dans un nouveau service ou dans une autre force de police, voire l'attribution d'une nouvelle identité. Le problème le plus difficile à surmonter étant l'isolement des dénonciateurs, des policiers plus expérimentés leur offriront un soutien moral et une protection

.....

(50) «New identity for policemen who shop bent colleagues», *Electronic Telegraph*, 3 juil. 2000.

.....

(51) METROPOLITAN POLICE, 2000.

dans leur emploi. Cette nouvelle politique reconnaît pour la première fois le sentiment de peur, de vulnérabilité et d'isolement ressenti par des policiers qui décident de briser la loi du silence⁵⁰.

Dans un document récent⁵¹, la *Metropolitan Police* développe en détail cette stratégie contre la corruption, qui mobilise chaque année un budget de plus de vingt millions de livres. Pourtant, ce programme ambitieux, qui n'hésite pas à souligner la nécessité d'une politique globale de prévention et de lutte, et à admettre par là-même que la corruption policière soit plus répandue que ce qui est généralement admis, n'en reprend pas moins le postulat de base de la théorie des «pommes pourries», à savoir que ce fléau ne concerne qu'une infime minorité d'agents, ce que tendrait à prouver le nombre limité de policiers londoniens (35 en 1998) condamnés pour manque d'intégrité. Cette stratégie, officiellement présentée comme un moyen de protéger les policiers, entend supprimer les occasions de corruption du fait de procédures floues ou ambiguës. Un de ses objectifs est également ouvertement médiatique, dans la mesure où il s'agit de restaurer aux yeux des médias et du public la confiance dans l'intégrité de la Met. Seront pris comme cibles les personnels corrompus et malhonnêtes, ainsi que les agents n'étant plus en activité, mais ayant été corrompus ou cherchant à corrompre des policiers, et toutes les personnes ayant été impliquées dans des actes de corruption policière ou ayant cherché à corrompre des policiers. Ce document exprime aussi la volonté de porter tous les cas de corruption découverts devant une juridiction criminelle, de récupérer au moyen de poursuites judiciaires toute propriété perdue à la suite d'actes de corruption et d'engager des procédures disciplinaires dans le cas où des poursuites pénales ne pourraient être envisagées. Si des doutes pèsent sur une personne, une «surveillance professionnelle» est mise en place afin de restaurer la confiance ou de confirmer les soupçons de corruption. De même, dans le cas où des personnes ont été faussement accusées, des mesures disciplinaires ou des poursuites pénales sont engagées contre les individus à l'origine de ces allégations mensongères. Ce programme, qui doit être mis en œuvre

dans les trois prochaines années, présente un intérêt indéniable dans la mesure où il définit, à partir de six objectifs, les grandes lignes d'une politique globale de lutte contre la corruption : prévention et détection ; implication et sensibilisation ; explication et responsabilisation ; supervision et *leadership* ; sécurité des procédures de sélection et de vérification ; réduction des opportunités de corruption et de malhonnêteté.

CONCLUSION

«*Nous sommes aussi forts que notre maillon le plus faible*» : ce jugement formulé par un policier interrogé par la mission d'inspection de l'HMIC⁵² exprime mieux que les documents programmatiques et les déclarations (de guerre) de certains responsables cette impérieuse nécessité, au moins en fonction d'impératifs organisationnels, de lutter contre une corruption qui, pour limitée qu'elle semble être sur un plan quantitatif, n'en gangrène pas moins les institutions policières. Ce constat fait l'objet, en Grande-Bretagne, d'un large consensus, à l'intérieur comme à l'extérieur des forces de police. Pour autant, cette lutte contre la corruption policière doit résolument se garder de se muer en une authentique « chasse aux sorcières », tant il est vrai qu'elle n'est pas sans provoquer quelques conséquences inattendues⁵³. Tout d'abord, la lutte contre la corruption peut avoir en commun avec la corruption de remettre en cause la légitimité des policiers, ces derniers pouvant voir leur action quotidienne et leur relation à la population devenir de plus en plus difficiles à mesure que les déclarations et autres annonces sur la question se multiplient, en entretenant involontairement dans l'opinion publique l'image d'une police investie et pervertie dans son ensemble par le phénomène. C'est d'ailleurs paradoxalement à partir du moment où s'engage une lutte opiniâtre contre ce fléau que la confiance de la population dans la police commence généralement à diminuer de manière conséquente. Par ailleurs, il est possible de s'interroger sur la légitimité justement d'affecter des moyens budgétaires significatifs pour identifier en ce domaine des infractions,

....

(52) SMITH, 1999, p. 26.

....

(53) NEWBURN, 1999, p. 43.

au demeurant peu nombreuses, en détournant ainsi ces moyens de leur destination première, à savoir la protection des personnes et des biens. Enfin, le risque est grand d'assister au développement de pratiques de corruption policière au nom de la lutte contre la corruption policière. Dans les investigations sur des pratiques de corruption largement stigmatisées, certains enquêteurs peuvent être tentés de ne pas respecter les droits des policiers suspects, d'entretenir eux-mêmes des relations ambiguës avec leurs informateurs pour faire tomber des collègues corrompus.

Aussi, - et c'est un constat plus général qui s'applique à l'ensemble des formes de délinquance -, sans minorer l'exigence de disposer de mécanismes de contrôle bénéficiant de garanties d'indépendance et de moyens adéquats, il semble bien que le salut réside dans la prévention de ce type de comportements déviants, notamment dans l'inculcation, par les processus de formation, de valeurs professionnelles et de règles de conduites assurant avec intransigeance le respect des droits fondamentaux de la personne.

■ **François DIEU**

Maître de conférences en science politique - IEP de Toulouse

Benoît DUPONT

Chercheur associé au CERP - IEP de Toulouse

ADONIS (A.), 1995, « Grande-Bretagne : la vertu civique à l'épreuve », in DELLA PORTA (D.), MENY (Y.), *Démocratie et corruption en Europe*, Paris, La Découverte, p. 101-116.

AKERS (R. L.), SAGARIN (E.), (dir.), 1974, *Crime prevention and social control*, New York, Praeger Publishers.

AUDIT COMMISSION, 1993, *Helping with inquiries : tackling crime effectively*, Londres.

BRACEY (D. H.), 1992, « Police corruption and community relations », *Police Studies*, Vol. 15, n°4, p. 179-183.

BRAITHWAITE (J.), 1989, *Crime, shame and reintegration*, Cambridge, Cambridge University Press.

CHATTERTON (M. R.), 1979, « The supervision of patrol work under the fixed points system », in HOLDAWAY (S.), *The British Police*, Londres, Edward Arnold, p. 83-101.

CRITCHLEY (T. A.), 1967, *A history of Police in England and Wales*, Londres, Constable.

COX (B.), SHIRLEY (J.), SHORT (M.), 1977, *The fall of Scotland Yard*, Harmondsworth, Penguin.

DEAN (J.), 1999, « Confronting corruption », *Police Review*, Vol. 106, n° 5414, p. 20-21.

DIEU (F.), 1995, « Éléments pour une approche socio-politique de la violence policière », *Déviance et Société*, Vol. 19, n°1, p. 35-49.

DIEU (F.), 2000, « La police de proximité en Angleterre : un bilan mitigé », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°39, p. 123-148.

DIEU (F.), DUPONT (B.), 2001, *Questions de corruption policière. L'expérience britannique*, rapport pour l'IHESI, Paris.

DUNNINGHAM (C.), NORRIS (C.), 22 mars 1996, « The Nark's game », *New Law Journal*.

DUNNINGHAM (C.), NORRIS (C.), janvier-mars 1998, « Some ethical dilemmas in the handling of police informers », *Public Money and Management*.

DUNNINGHAM (C.), NORRIS (C.), 1999, « The detective, the snout, and the Audit Commission : the real costs in using informants », *The Howard Journal*, Vol. 38, n°1, p. 67-86.

DUPONT (B.), 1999, « L'externalisation du contrôle de la corruption policière : analyse comparée de deux modèles australiens », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, n°2, p. 221-239.

ERICSON (R.), 1981, « Rule for police deviance », in SHEARING (C.), *Organisational police deviance*, Toronto, Butterworths, p. 83-110.

GOLDSTEIN (H.), 1975, *Police corruption : a perspective on its nature and control*, Washington, Police Foundation.

GOLDSTEIN (H.), 1977, *Policing a free society*, Cambridge, Ballinger.

HOME OFFICE, 2000, *Complaints against the police : a consultation paper*, document en ligne.

JENNINGS (A.), LASHMAR (P.), SIMSON (V.), 1990, *Scotland Yard's cocaine connection*, Londres, Jonathan Cape.

- KAPPELER (V. E.), SLUDER (R. D.), ALPERT (G. P.), 1994, *Forces of deviance*, Prospect Heights, Waveland Press.
- KAYE (T.), 1991, « *Unsafe and unsatisfactory* » ? *The report of the independent inquiry into the working practices of the West Midlands Police Serious Crime Squad*, Londres, The Civil Liberties Trust.
- KELLING (G. L.), KLIESMET (R. B.), 1996, « Police unions, Police culture, and Police use of force », in GELLER (W. A.), TOCH (H.), *Police violence : understanding and controlling police abuse of force*, New Haven, Yale University Press, p. 191-213.
- KLEINIG (J.), 1996, *The ethics of policing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KLOCKARS (C. B.), 1985, « The dirty Harry problem », in ELLISTON (F.A.), FELDBERG (M.), *Moral issues in police work*, Totowa, Rowan and Allanheld.
- LEISHMAN (F.), LOVEDAY (B.), SAVAGE (S. P.), 1996, *Core issues in policing*, Londres, Longman.
- LUNDMAN (R. J.), 1980, *Police behavior. A sociological perspective*, New York, Oxford University Press.
- MACPHERSON (W.), 1999, *The Stephen Lawrence Inquiry*, Londres, The Stationery Office.
- MANNING (P. K.), REDLINGER (L. J.), 1977, « Invitational edges of corruption », in MANNING (P. K.), VAN MAANEN (J.), *Policing : a view from the street*, New York, Random House, p. 147-166.
- MARX (G. T.), 1992, « When the guards guard themselves : undercover tactics turned inward », *Policing and Society*, Vol. 2, p. 151-172.
- MASON (G.), 1998, « Code of honour », *Police Review*, Vol. 106, n° 5455, p. 25-26.
- MCCONVILLE (M.), SHEPHERD (D.), 1992, *Watching police, watching communities*, Londres, Routledge.
- METROPOLITAN POLICE, 2000, *Corruption and dishonesty prevention strategy*, document en ligne.
- METROPOLITAN POLICE, 2000, *CIB3, The anti-corruption squad*, document en ligne.
- NEWBURN (T.), 1999, *Understanding and preventing police corruption : lessons from the literature*, Londres, Home Office Policing and Reducing Crime Unit.
- PCA, 1995, *The first ten years*, Londres, HMSO.
- PUNCH (M.), 1985, *Conduct unbecoming : the social construction of police deviance and control*, Londres, Tavistock.
- PUNCH (M.), 1994, « Rotten barrels : systemic origins of corruption », in KOLTHOFF (E. W.), *Strategieën voor corruptie-beheersing bij de politie*, Arnhem, Gouda Quint.
- PUNCH (M.), 2000, « La corruption de la police et sa prévention », rapport pour le douzième colloque criminologique du Conseil de l'Europe, nov. 1999, *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 40, p. 217-249.

REINER (R.), 1992, «Police research in the United Kingdom : a critical review», in TORNY (M.), MORRIS (N.), *Modern policing*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 435-508.

ROEBUCK (J. B.), BARKER (T.), 1974, «A typology of police corruption», *Social Problems*, Vol. 21, p. 423-437.

ROSE (D.), 1996, *In the name of law*, Londres, Cape.

SCARMAN Lord, 1982, *The Scarman Report : The Brixton disorders 10-12 April 1981 : Report of an Inquiry*, Harmondsworth, Penguin.

SHEARING (C.), 1981, *Organisational police deviance*, Toronto, Butterworths.

SHERMAN (L.), 1974, *Police corruption : a sociological perspective*, New York, Doubleday.

SHERMAN (L.), 1977, «Police corruption control : environmental context versus organisational policy», in BAYLEY (D.), *Police and Society*, Beverly Hills, Sage, p. 107-126.

SHERMAN (L.), 1978, *Scandal and reform : controlling police corruption*, Berkeley, University of California Press.

SMITH (C.), 1999, *Police integrity : England, Wales and Northern Ireland. Securing and maintaining public confidence*, Londres, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary.

SMITH (D.), GRAY (J.), 1983, *Police and people in London*, Londres, Policy Studies Institute.

STODDARD (E. R.), 1968, «The informal code of police deviancy : a group approach to blue-coat crime», *Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science*, Vol. 59, p. 201-213.

TOCH (H.), 1996, «The violence-prone officer», in GELLER (W.A.), TOCH (H.), *Police violence : understanding and controlling police abuse of force*, New Haven, Yale University Press, p. 94-112.

WADDINGTON (P. A. J.), 1999, *Policing citizens*, Londres, UCL Press.

WARD (R. H.), MCCORMARCK (R.), 1987, *Managing police corruption : international perspectives*, Chicago, Office of International Criminal Justice, University of Illinois.

WILSON (J. Q.), 1968, *Varieties of police behaviour*, Cambridge, Harvard University Press.

PRATIQUES POLICIÈRES ET TRANSITION DÉMOCRATIQUE EN ESPAGNE

par Xavier VIRGILI ABELLO

L'auteur s'interroge sur les causes qui ont pu conduire l'État espagnol, les médias et le public à se désintéresser de l'institution policière. La Police espagnole, en effet, a été tenue à l'écart de la transition démocratique, jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. Aussi, le problème de la corruption policière semble-t-il avoir été occulté (et l'être encore aujourd'hui malgré de nombreux scandales) et ne pas constituer un problème social, contrairement à la corruption économique et politique.

Une étude sur la corruption policière en Espagne ne peut être fondée sur une enquête ethnologique ou micro-sociologique, compte tenu des réticences des administrations à évoquer ces problèmes. Cet article se fixe pour objectif de présenter les connaissances générales sur ce phénomène. Après avoir défini le terme de corruption, nous montrerons en quoi existent des formes institutionnalisées de pratiques illicites, tolérées par l'État, puis quelles en sont les causes historiques, socio-économiques et institutionnelles. Nous présenterons enfin les principaux types de corruption. Malgré de nombreux scandales retentissants, la question de probité policière n'a jamais été inscrite sur l'agenda politique espagnol.

NORMALITÉ ET DÉVIANCE POLICIÈRES

Le mode de fonctionnement et l'image que le corps social perçoit de la police doivent se rapprocher autant

que possible d'un idéal de « normalité ». De cette manière, les mécanismes de pouvoir légitiment le système et donnent l'exemple d'une conduite irréprochable. C'est pour cette raison que les comportements et attitudes des policiers doivent, d'un point de vue tant normatif que social, rester dans un cadre parfaitement délimité et plus étroit que pour le reste de la population. Les types de déviance par rapport à la norme impliquant des policiers peuvent prendre des formes très variées, ce qui explique la mise en œuvre d'un ensemble de stratégies complexes non seulement entre les différents niveaux de l'organisation policière mais aussi entre l'organisation policière et d'autres institutions.

Cette complexité est à l'origine des difficultés que comporte toute étude de la déviance dans la police¹. En tout état de cause, la corruption constitue un des aspects de la police, qui s'agence dans sa structure même et que l'on ne peut comprendre sans partir de l'institution elle-même². Pour définir le concept de corruption, nous pouvons nous référer à l'article du dictionnaire encyclopédique : *« Délit consistant à suborner des fonctionnaires et pouvant revêtir deux formes. Sous sa forme active, l'auteur du délit incite - au moyen de cadeaux, d'avantages ou de promesses - un fonctionnaire à commettre ou à ne pas commettre une action liée à la mission publique dont il est investi. Sous sa forme passive - également appelée concussion - un fonctionnaire demande ou reçoit des cadeaux, ou encore en accepte la promesse, en échange d'une action relative à sa charge et qui, soit constitue un délit, soit constitue une action injuste mais non délictueuse. Cette dernière forme désigne également les cas de fonctionnaires acceptant une rémunération pour une action qui n'est pas supposée lui valoir la moindre rétribution »*.

Cette définition encyclopédique de la corruption correspond, à quelques nuances près, à celle que l'on trouve dans les articles 419 à 427 du Chapitre V, « De la subornation », du Titre XVIII, consacré aux faux, du Code pénal.

Pourtant, il ne faut jamais oublier que le concept de « corruption » n'est pas uniquement d'ordre juridique, puisqu'il

....

(1) En outre, la banalisation génère une certaine déviance : par laxisme professionnel, des policiers se détournent parfois de la norme. La déviance est alors partagée et dissimulée par l'ensemble du groupe. La sous-culture policière agit alors comme une protection pour les fonctionnaires déviants et occulte systématiquement toute information.

Pourtant, ce qui paraît illicite, discordant voire monstrueux dans le cas de la Police constitue une caractéristique essentielle des milieux professionnels modernes : se protéger mutuellement. On pourrait même avancer que cette solidarité « illicite » entre les femmes est plus forte, précisément par leur position marginale (elles font partie de ce que l'on pourrait appeler le « gynécée policier »), par leur appartenance à un groupe peu important et de par leur statut même de femmes. Il est intéressant, d'un point de vue sociologique, d'étudier la manière dont ces rôles se créent et comment se conforment les règles de conduite. (MARTÍN, 1994, p. 9).

....

(2) Cf. Diego Torrente : « Dans d'autres pays, corruption et police sont associées instantanément.

En Espagne, curieusement, l'image d'une corruption généralisée n'existe pas, peut-être en raison du centralisme et de la méconnaissance sociale de la réalité policière ». (TORRENTE, 1997, p. 74).

comporte aussi une dimension sociale. Ainsi, la tâche serait pour le moins complexe d'essayer de trouver une définition qui corresponde à tout moment aux conceptions de la corruption qu'ont divers groupes sociaux animés d'intérêts différents.

Dans des circonstances déterminées, la corruption pourrait ainsi être assimilée à l'immoralité ou à l'absence d'éthique. Dans une acception plus stricte, le terme pourrait aussi désigner toute action tendant à l'obtention d'un bénéfice quelconque - d'ordre matériel ou non - contrevenant aux lois ou aux normes auxquelles l'individu est supposé être soumis. S'agissant de la police, il serait nécessaire, pour que la corruption soit avérée, que les fonctionnaires en question profitent d'une manière ou d'une autre de leur statut pour obtenir lesdits bénéfices. Cette dernière acception serait d'ailleurs plus large que la définition pénale assimilant la corruption à la subornation. Elle engloberait en effet tous les actes - de nature très variable, du point de vue pénal - ayant pour objectif un profit illicite.

Aussi, tenterons-nous de déterminer tout d'abord jusqu'à quel point la déviance policière semble constituer un problème dans toutes les sociétés complexes ; de vérifier ensuite si, réellement, tout discours sur la déviance policière apparaît habituellement durant les périodes de crise, ou s'il s'agit simplement là d'une variable qui ne se vérifie pas toujours. La notion de crise doit ici être comprise au sens large et inclure les concepts très étendus de « crise politique », « crise économique », ou même de « crise des valeurs » ; d'établir enfin si, dans l'État espagnol, le passage d'un système autoritaire à un État de droit a constitué un élément fondamental pour que le phénomène de déviance policière fasse écho au modèle de réaction qu'engendre une situation de crise.

Dans cette optique, il convient de limiter notre étude à la période suivant la transition politique, après la mort du Général Franco. Il serait également utile de resituer ces événements dans le contexte de l'Europe occidentale d'alors. On ne peut négliger que les années soixante-dix furent marquées par une crise économique-sociale qui fut à

l'origine de changements de stratégie dans le domaine du contrôle social formel de la part des organisations spécialisées. Il nous semble donc important de traiter la question de la déviance dans les organisations policières comme un problème à la construction duquel participent les organes du pouvoir eux-mêmes ainsi que divers organismes, gouvernementaux ou non. À la suite de quoi, une définition hégémonique du problème est élaborée ; intégrée à la perception collective, elle s'applique et se transmet à travers différents mécanismes.

S'agissant de l'État espagnol, on recherchera ces fondements dans la période historique correspondant à la fin du franquisme et au début de la transition démocratique (1975-1978), période marquée par la crise économique - comme dans tout le reste de l'Europe - mais, surtout, politiquement très trouble. Dans ce contexte de crise et de transformation profonde de l'État, l'appareil policier était devenu le symbole de la dictature que les nouvelles équipes au pouvoir devaient réformer de toute urgence.³

La perception collective d'une police tyrannique, arbitraire, inefficace et corrompue semble alors correspondre davantage à une métaphore de l'ancien régime qu'à une lecture approfondie et systématique du fonctionnement au quotidien des organisations policières. Dans le même temps, la nouvelle classe de dirigeants va s'efforcer de transformer les anciennes structures, allant jusqu'à consacrer les nouvelles communautés autonomes avec la création d'organisations policières nouvelles.

L'ÉTAT, ENTRE TOLÉRANCE ET INSTITUTIONNALISATION

Les gouvernements des états démocratiques de la société capitaliste ont besoin d'être légitimés aux yeux de la population, pour assurer la survie du système lui-même et des groupes au pouvoir. Il est donc nécessaire que les mécanismes du pouvoir puissent contrôler les organisations policières. Parallèlement, il importe que ces mêmes mécanismes garantissent la possibilité pour les organisations policières d'exercer de manière appropriée leur fonction de contrôle de la population, ce dont témoigne Josep Picó :

♦♦♦♦

(3) Ce point de vue rejoint l'opinion exprimée par Alejandro Nieto dans son ouvrage *Le désordre organisé* : « La corruption est au goût du jour. De nouveaux cas sont continuellement découverts et les tribunaux, les inspecteurs ou les services d'audit n'ont cessé de poursuivre des fonctionnaires et des personnalités pour leur passé entaché de fautes graves. À en juger par les témoignages des critiques de toutes les époques, la corruption a toujours existé en Espagne et la seule nouveauté, en somme, est le terme employé pour désigner une réalité qualifiée plutôt jadis d'immorale.

Une fois l'existence de la corruption admise, il convient en premier lieu d'analyser la signification des campagnes menées à son encontre. Car il n'est pas anodin que la corruption soit, à certaines époques, tolérée pour devenir la cible de campagnes populaires à d'autres moments.

Pour évaluer ce phénomène, il convient de recourir à l'histoire et l'on constate que, lors de tout changement de régime, le nouveau régime a utilisé la corruption pour discréditer l'ancien pouvoir. Primo de Rivera reste sans doute l'auteur qui a le plus insisté sur ce point, en rappelant que la révolte contre la monarchie parlementaire visait, entre autres objectifs, au « nettoyage » du régime et que la République avait employé le même type d'arguments contre la dictature. Aujourd'hui, c'est le gouvernement socialiste qui fait le ménage dans l'administration franquiste et celle de la transition, découvre chaque jour un nouveau scandale et engage les poursuites contre les personnes impliquées ». (NIETO, 1990, p. 119).

♦♦♦♦

(4) Cf. Picó, 1990, p. 131.

♦♦♦♦

(5) Les mêmes objectifs sont relevés par J. Donzelot dans un travail intitulé *Espacio cerrado, trabajo y moralización*. (DONZELOT, 1981, p. 49-50).

♦♦♦♦

(6) On peut également ajouter cette réflexion de Berger et Luckman, faisant référence aux mécanismes du contrôle social utilisés par les institutions à l'encontre des personnes intégrées à un programme de socialisation : « Il y a plus de probabilités de voir une personne abandonner un programme s'il est fixé par une autre personne que si elle a elle-même participé à sa mise en place. La nouvelle génération pose le problème de la soumission et sa nécessaire socialisation dans un ordre institutionnel oblige à la mise en œuvre de sanctions. Les institutions doivent revendiquer leur autorité sur l'individu, indépendamment des significations subjectives que leurs actions peuvent prendre dans certaines situations concrètes. Elles doivent en priorité défendre leurs définitions de situations données, face à la tentation pour les individus de fournir leur propre lecture de ces situations. On doit donc leur apprendre à se comporter comme il faut et, par la suite, veiller à ce qu'ils restent dans le droit chemin », BERGER Y LUCKMAN, 1988, p. 94.

« Ainsi, la légitimité que l'on évoque aujourd'hui ne se base plus uniquement sur une rationalité formelle, mais requiert un consensus général sur les valeurs, c'est-à-dire que par légitimité, on n'entend pas seulement la légalité du pouvoir d'État et de ses mécanismes constitutifs mais plutôt l'acceptation des résultats de ses actes. Le citoyen accorde sa légitimité au pouvoir non seulement en participant à l'expression de la volonté politique mais aussi en s'identifiant aux valeurs revendiquées par le pouvoir et aux avantages qui en découlent pour la société. La légitimation des institutions de pouvoir s'opère ainsi en vertu de sa légalité et en référence aux résultats concrets obtenus ». ⁴

La question de la déviance policière doit être abordée comme un élément structurel de la relation État-appareil policier et non comme une manifestation conjoncturelle de fonctionnement. C'est à travers les processus suivants que l'État réalise les objectifs décrits.

LA FORMATION DE LA POLICE

Le mécanisme complexe de formation permet au pouvoir de modeler la police en fonction de ses intérêts propres. La formation doit ainsi opérer un filtrage, en rejetant les individus qui ne conviennent pas à l'organisation. Cette étape de la formation s'effectue en deux temps. Tout d'abord, durant les premières phases de la sélection, sont éliminées les personnes « trop différentes », en fonction des intérêts spécifiques de l'organisation. Dans un second temps, les académies de police soumettent les individus libres aux processus d'uniformisation, tendant à éliminer les différences et à gommer les diversités. À travers des modes de gestion basés sur le contrôle, l'ordre, la discipline et la militarisation, l'institution cherche implicitement à élaborer un modèle de policier parfaitement préparé à l'exercice de sa mission : le contrôle punitif de la population. ⁵

Dans tous les cas, il convient également d'établir dans quelle mesure cette formation peut générer certaines réactions chez ceux qui la suivent, comme par exemple une tendance à l'anormativité, en réponse à l'hypernormativité exigée des futurs policiers. ⁶

L'État utilise un autre mécanisme de contrôle de la police. En effet, pour que la gestion des organisations policières et des fonctionnaires de police (plus de deux cent mille personnes en Espagne) soit possible, l'État tolérera l'apparition de zones d'anormativité. Ainsi, les policiers peuvent adopter sans crainte de poursuites tout un ensemble déterminé d'actions et d'attitudes contraires aux normes qui régissent habituellement leur comportement.

Cet espace consenti par l'État peut avoir deux fonctions. D'une part, il peut permettre dans certaines circonstances de laisser quelques unités policières ou quelques fonctionnaires isolés commettre durant leur service des actes qui, bien qu'illicites, servent des objectifs de l'organisation policière ou des groupes au pouvoir. Par ailleurs, cette tolérance de l'État peut avoir une fonction de diminution des tensions à l'intérieur de l'institution policière et renforcer le sentiment d'une identité distincte du reste de la population à problèmes, tout en favorisant commodément l'intégration des fonctionnaires difficiles dans la logique de l'organisation.

Toutefois, cette même organisation policière tend à réprimer uniquement les manifestations de déviance qu'elle aura préalablement sélectionnées. Ce qui permet d'atteindre un triple objectif : mettre en œuvre une stratégie de légitimation qui démontre que l'État reste constamment au service de la population en poursuivant les policiers qui outrepassent leurs pouvoirs et se rendent coupables d'actes illicites, contraires à la mission dont ils sont chargés ; reprendre le contrôle de la gestion de l'organisation policière lorsque la part d'anormativité tolérée et consentie finit par échapper à tout contrôle ; participer à l'apparition d'une éventuelle « réaction sociale » qui, combinée à d'autres facteurs et menée de manière adéquate, pourrait favoriser la perception collective d'un problème lié à la déviance sociale.

UNE CULTURE POLICIÈRE RÉAFFIRMÉE

Il existe un important débat académique pour déterminer s'il existe ou non une culture ou sous-culture policière. Certains auteurs estiment que la police, en tant qu'entité

♦♦♦♦

(7) Cf. BUCKNER, CHRISTIE, FATH, « Police et culture », in *Police et société démocratique* : « Si des groupes professionnels déterminés possèdent une structure de valeurs différente, qui les sépare de la culture dominante, s'il existe un certain isolement normatif renforcé par la solidarité des sous-groupes et si des valeurs différentes en quantité et en qualité de celles de la culture dominante sont partagées et transmises, on peut alors affirmer que de tels groupes professionnels possèdent bien une sous-culture qui leur est propre. Dans quelle mesure cette affirmation est-elle vérifiée s'agissant de la police ? » (RICO comp. 1983, p.168). Ces auteurs, favorables à une définition de la police en tant que sous-culture, y soulignent le niveau élevé de la solidarité, l'isolement du reste de la communauté, de par la nature même du travail effectué. Tous ces éléments conduiraient à l'observation de facteurs sous-culturels identifiables : la dissimulation, la solidarité, la méfiance, la ruse et le conservatisme. Le texte évoque ensuite les contributions d'autres auteurs qui rappellent que, dans de nombreux cas, ce modèle s'appuie sur une vision stéréotypée de la police : la méfiance et la dissimulation ne sont pas des comportements policiers universels, pas plus que les policiers ne constituent un groupe homogène dans tous les États (ce n'est pas le cas, par exemple, des États-Unis) ; les divisions internes sont très importantes et prennent souvent le pas sur le sentiment de solidarité ; enfin, l'affirmation selon laquelle la police serait conservatrice ne s'appuie pas sur des études rigoureuses.

collective, peut indéniablement se prévaloir d'une culture propre.⁷ D'autres avancent que les caractéristiques de la police sont partagées par nombre d'autres professions qui ont en commun l'expérience du risque, du danger et de l'action immédiate.⁸ Quoi qu'il en soit, nous tenons pour pertinents les aspects suivants.

Les policiers, à partir de leur expérience professionnelle, acquièrent une connaissance progressive de certaines techniques employées pour commettre des actes illicites. Ces connaissances se transmettent, par divers mécanismes, à l'ensemble du corps policier.

L'identité professionnelle des fonctionnaires de police tend à se renforcer dans un milieu social majoritairement considéré comme hostile. La perception collective par les policiers de leur profession les incline à se considérer comme incompris, peu valorisés, contrôlés de manière excessive par l'institution et en danger permanent, de par la nature même de leurs interventions. Dans ce contexte, il est naturel que la « zone d'anormativité » déjà mentionnée apparaisse comme une nécessité, un espace où les policiers peuvent se sentir plus à l'aise et dégagés de toute pression. Le processus que nous venons de décrire peut faciliter la création de traditions occultes, accompagnées dès lors de tout un système de valeurs alternatives justifiant ces pratiques. Le policier peut adopter ce système de références occultes, le couvrir ou simplement l'ignorer mais dans tous les cas, ces pratiques acquièrent une logique et s'intègrent à la normalité.

Les espoirs déçus de réussite professionnelle au sein de l'organisation policière génèrent une frustration nourrissant la justification collective ou individuelle des actes illicites ou attitudes déviantes qui peuvent apparaître. Ces actes sont alors perçus comme une manifestation de rébellion, ce qui peut contribuer à la banalisation du laisser-aller, de l'absentéisme, de la dégradation du matériel, etc.

Les fonctionnaires de police peuvent finir par créer une organisation parallèle à l'organisation officielle. Dans cette nouvelle structure, les individus s'attribuent de nouveaux rôles, organisés hiérarchiquement, ce qui, à terme, contribue à l'apparition de discours parallèles sur la réalité, discours

auxquels doivent souscrire la majorité des fonctionnaires. Dans cette logique s'établissent des liens de solidarité interne ainsi que certains codes de silence, en réponse au succès que rencontrent les fonctionnaires qui contrôlent cette structure parallèle. Dans le même temps, les individus qui n'acceptent pas ou n'intègrent pas la structure sont marginalisés, à travers des processus plus ou moins marqués et durables.

L'institution policière face à la concurrence

L'institution policière est constamment soumise aux pressions et aux changements. Comme nous l'avons déjà remarqué, la légitimité des formes de gouvernement détentrices du pouvoir d'État implique l'approbation du mode de fonctionnement des institutions par les citoyens. Il est donc pertinent d'évoquer ici l'apparition d'une nouvelle logique faisant des organisations policières des prestataires de services pour lesquels les notions de qualité du service rendu, d'optimisation des ressources, de gestion, etc. auraient toute leur importance.⁹

Compte tenu de cette nouvelle tendance, l'administration cherchera davantage à mettre en avant les fonctions policières manifestes que les fonctions latentes, destinées directement au maintien du système. Cette réorganisation policière est révélatrice d'une volonté de demeurer l'organisation qui détient le plus d'informations sur la population. Car, de fait, cette primauté est menacée par d'autres organisations gouvernementales ou privées gérant au quotidien quantité d'informations sur les individus, recoupant les coordonnées, les parcours ou les habitudes des personnes. Le contrôle des informations sur les groupes à risques ou les personnes engagés dans des conflits pourrait de même finir par échoir à d'autres organisations, qui n'ont rien de commun avec la police.¹⁰

À ces difficultés liées au contrôle de l'information, vient s'ajouter l'impulsion inédite que les nouvelles technologies ont donnée aux moyens de communication. L'idée d'un village global, où les informations seraient transmises en temps réel à tout endroit de la planète, signe la fin du rythme

.....

(8) De ce point de vue, on pourra consulter le chapitre « Fonctionnaires » de l'ouvrage d'Alexandre Nieto, *Le désordre organisé*, dans lequel l'auteur conduit une réflexion sociologique sur cette catégorie professionnelle, intégrant une perspective historique. Pour évaluer les caractéristiques sous-culturelles de la police et leur influence sur le problème de la déviance, on doit inévitablement déterminer dans quelle mesure la police participe des valeurs et des processus historiques qui caractérisent la catégorie plus vaste dont elle fait partie, à tout le moins d'un point de vue légal.

.....

(9) On trouve une illustration de cette perspective dans le paragraphe suivant : « Du point de vue de l'organisation du travail, la police peut être comparée à l'organisation de petits éléments et d'une production unitaire, si l'on considère le séquençage de ses activités. C'est aussi une organisation où le travail n'a rien de routinier, compte tenu de la matière première (les êtres humains). Enfin, c'est une organisation qui adopte des techniques intensives de travail, si l'on considère le flux de travail et le mode de production habituels. L'organisation policière, prestataire de services, se caractérise par des buts non lucratifs. Elle n'entre véritablement dans aucune des catégories que nous venons de mentionner mais ces catégories peuvent servir de point de départ à une analyse et permettent d'appréhender la complexité de l'organisation du travail dans laquelle s'inscrit la fonction policière », MARTÍN, 1990, p. 5.

.....

(10) Cf. LYON, 1995, p. 18-19.

♦♦♦♦

(11) « La transition vers un régime démocratique s'est effectuée sans que la police héritée de l'ancien régime ne subisse de modifications importantes... La méfiance systématique à l'encontre des forces de police de la part des premiers responsables politiques de la nouvelle démocratie, le manque d'instructions claires et de normes précises sont quelques-uns des éléments qui expliquent que la période de transition fut vécue comme un traumatisme et une menace par les forces de police. De fait, le régime démocratique lui-même était regardé par une grande partie de la police comme constituant une nuisance et une menace directes. Dans un premier temps, l'efficacité de la police s'en trouva réduite, de nombreux policiers craignant d'agir et d'autres encore n'ayant pas clairement conscience de ce que l'on attendait d'eux. En outre, certains secteurs sociaux profitèrent de la situation pour orchestrer une campagne rendant le gouvernement démocratique responsable de l'insécurité urbaine, ce qui eut pour effet d'accroître la confusion et le sentiment de malaise chez les policiers. Tous les policiers savaient que les changements en cours avaient des conséquences radicales sur l'exercice de leur profession mais personne ne leur avait expliqué en quoi, précisément, consistaient ces changements. Pour reprendre l'illustration française, on peut dire qu'il y avait alors un sentiment général de la volonté de faire une police pour le peuple, mais sans le peuple et sans la police ». (MARTÍN, 1990, p. 93).

ancien de transmission de l'information et l'anéantissement quasi total de la notion d'intimité. La police n'a évidemment pas échappé à cette dynamique et s'est même, d'une certaine manière, retrouvée « piégée » dans le tourbillon médiatique. Ainsi, la tradition de secret de la police fait place - du moins en apparence - à une certaine transparence dans la communication visant, en dernier ressort, à contribuer au renouvellement de l'image de l'institution.

Il conviendrait de se demander jusqu'à quel point les stratégies politico-policieres elles-mêmes en viennent, dans certaines circonstances, à rentabiliser des cas de déviance policière spécifiques par l'expiation publique dans les médias, déclenchant une espèce de catharsis collective à travers laquelle un double objectif de légitimation est atteint : le pardon public par le divertissement de la population et la reconnaissance des grands moyens de communication pour avoir assuré le spectacle.

LA CORRUPTION POLICIÈRE EN ESPAGNE : ÉTAT DES SAVOIRS

45

LA POLICE DURANT LA PÉRIODE DE TRANSITION POLITIQUE

La chronologie de la transition politique espagnole vers la démocratie, après la mort du Général Franco survenue en novembre 1975, fait l'objet d'interprétations théoriques ou d'opinions diverses. Il est donc nécessaire, pour essayer de comprendre le phénomène de corruption policière dans l'État espagnol, d'observer ce qui s'est passé au niveau des structures policières au moment où les structures d'État se sont adaptées au nouveau système politique.

On peut avancer avec quelque certitude que rien ne fut mis en œuvre pour préparer la police à la transition, qui fut vécue comme un traumatisme.¹¹ L'absence de planification politique de la transition policière fut à l'origine d'événements comme ceux survenus le 3 mars 1976 à Vitoria, où la police tua cinq personnes, ou encore ceux de 1978 lors des fêtes de Pampelune. L'adaptation progressive du système de partis, l'émergence de groupes terroristes d'extrême gauche et d'extrême droite, les tentatives d'involutions politique ou encore la forte mobilisation des syndicats

étaient alors autant d'éléments créant des conditions idéales pour que certains secteurs de la police se maintiennent, pour ainsi dire, en dehors de tout contrôle du pouvoir légitime.

On n'a toujours pas déterminé avec précision les causes de cette absence de transition dans la police. Il conviendra d'établir s'il s'agissait là d'une stratégie mise en œuvre par les instances du pouvoir ou de la conséquence de la priorité accordée par le nouveau système politique aux risques d'involution que faisaient courir certains secteurs des forces armées. Mais en tout état de cause, on peut affirmer que la transition policière ne fut organisée ni par le ministère de l'Intérieur, ni par celui de la Justice jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, lorsque le ministre socialiste Belloch décida de réunir les deux ministères et entreprit de relever l'ensemble des personnes ou des structures héritées directement du régime franquiste.

LES POLITIQUES DE SÉCURITÉ ET LE MODÈLE POLICIER ESPAGNOL

46

Depuis la fin du franquisme et jusqu'à aujourd'hui, les priorités en matière de sécurité ont été variables tout comme l'ont été, par voie de conséquence, les stratégies et les politiques suivies dans ce domaine. Le terrorisme, la drogue, l'insécurité urbaine et l'immigration illégale ont tour à tour été définis comme des menaces majeures suscitant l'élaboration de stratégies et de dispositifs divers selon le parti au pouvoir : Union du centre démocratique (UCD), Parti socialiste ouvrier espagnol (PSOE) ou Parti populaire (PP).

La définition des différentes politiques de sécurité a donné lieu, selon les époques, à l'établissement de stratégies opérationnelles et de cadres normatifs très distincts, affectant l'ensemble des corps de police de l'État espagnol.

Il convient donc de prendre en compte le modèle policier espagnol, qui s'appuie sur trois niveaux administratifs : le niveau de l'État, des communautés autonomes et local.

L'État gère deux corps de police : le *Cuerpo nacional de Policía* (zones urbaines) et la *Guardia Civil* (zones

rurales), organisation de nature militaire chargée des zones rurales. Les communautés autonomes de Catalogne, du pays basque espagnol et de Navarre disposent quant à elles de leurs propres corps de police, respectivement les *Mossos d'Esquadra*, la *Ertzaintza* et la *Policía Foral*. Enfin, diverses communautés autonomes (celles de Valence, d'Andalousie ou de Galice) ont affecté des fonctionnaires du Corps national de police à leur gouvernement, créant ainsi un embryon de police autonome.

L'IMAGE PUBLIQUE

La transition au sein de la police fut complexe et ne s'est pas réalisée de manière ordonnée, planifiée et rationnelle. On pourrait donc imaginer que l'image publique de la police ait été négative mais, contre toute attente, il n'en a pas ainsi. Pour essayer de comprendre ce phénomène, nous nous sommes appuyés sur deux enquêtes menées par le *Centro de Investigaciones Sociológicas* (Centre de recherches sociologiques, Madrid). La première de ces enquêtes a été conduite en janvier 1980 - en pleine période de transition - et la seconde quinze ans plus tard, en 1995. En analysant les résultats de ces deux enquêtes, nous sommes parvenus à la conclusion que l'image de la police s'est progressivement améliorée au fil du temps et que le thème de la corruption policière n'a jamais été évoqué dans les questions posées. Ainsi, lors des grandes enquêtes menées sur le thème de l'image de la police, on n'a jamais jugé pertinent d'aborder, même partiellement, la question de l'honnêteté de la police. Ce choix pourrait donc constituer un élément d'explication, notamment si l'on tient compte du fait que, par exemple, les enquêtes de victimation menées à Barcelone intègrent dans leurs questions la variable de la « corruption politique ».

Il est difficile d'évaluer le rôle joué par les moyens de communication, depuis la transition politique, dans la tentative de construction et de diffusion de l'idée selon laquelle la corruption de la police constituerait un « problème social ». Ces deux dernières décennies, le « journalisme d'investigation » s'est chargé de montrer et de dénoncer les

différentes imbrications du phénomène de corruption dans la police mais il semble avoir été confronté à de nombreux problèmes, parfois directement liés au faible enthousiasme manifesté par les instances du pouvoir. Peut-être est-ce là en grande partie la raison pour laquelle il tend à disparaître. Parce qu'il est quasi impossible de fournir des documents à l'appui d'informations de ce type, en publiant des renseignements fournis par un informateur, le journaliste, même certain de l'authenticité de ses sources, s'expose souvent à des plaintes et se voit embarqué dans des procédures judiciaires sans fin, à l'instar de Xavier Vinader, un des meilleurs représentants du journalisme d'investigation.

LES SYNDICATS DE POLICE

L'histoire du syndicalisme policier depuis le début de la transition jusqu'à nos jours est complexe et nous ne craignons pas d'affirmer qu'un immense travail de recherche reste à accomplir sur cette question. Nous ne nous risquons donc pas à une interprétation du rôle joué par les différents syndicats de police (qu'il s'agisse de syndicats corporatistes ou de syndicats de classe) ou de leurs positions face au problème de la corruption policière. Le seul élément que nous pouvons tenir pour certain, c'est que lors du recueil des données, les syndicats contactés se sont refusés à livrer la moindre information.

Toutefois, le cas de l'*Asociación de Guardias Civiles COPROPER 6-J* semble assez significatif pour pouvoir être mentionné ici. Cette association, qui fut créée après la mise en détention de Luis Roldán¹², fonctionne de manière officielle comme un syndicat, les membres de la *Guardia Civil* n'ayant pas le droit d'être syndiqués en raison du caractère militaire de l'institution. Une des principales activités de cette association consiste précisément à dénoncer et à démasquer les cas de corruption dans la *Guardia Civil*.

♦♦♦♦

(12) Ancien directeur général de la *Guardia Civil* incarcéré en 1993.

LES DÉPARTEMENTS DES « AFFAIRES INTERNES »

Les polices dépendant de l'Administration centrale de l'État ou des communautés autonomes de Catalogne et du

pays basque espagnol ont mis en place des unités spécifiques de contrôle de leurs fonctionnaires. Ces unités, plus connues sous l'appellation de « départements des affaires internes » sont chargées des contrôles et enquêtes sur le comportement des fonctionnaires dans chacun des corps de police. Ainsi, même les corps de police locale regroupant le plus de fonctionnaires (comme par exemple ceux de Barcelone et Madrid) en sont pourvus.

La création de ces unités est la conséquence des cas de corruption qui se sont multipliés à la fin des années 1980 et au début des années 1990. De par la nature même de leurs fonctions, ces unités sont quelque peu secrètes : elles sont isolées du reste de l'organisation et les résultats de leur activité ne figurent généralement pas dans les statistiques générales de chaque corps de police. Habituellement, les fonctionnaires employés dans ces unités sont recrutés directement par les responsables pour une longue durée et bénéficient en outre d'excellentes opportunités d'ascension hiérarchique. Durant notre travail de recherche, la plupart de ces unités ont manifesté une certaine réticence à collaborer pour une étude qui, en un sens, vise à rendre publics leur travail et les résultats de leur activité.

LES DIFFÉRENTS TYPES DE CORRUPTION POLICIÈRE

LA CORRUPTION DE « FAIBLE INTENSITÉ »

Nous comprenons sous cette appellation l'ensemble des situations que l'on pourrait qualifier de « quotidiennes » et qui bénéficient de la tolérance, des encouragements ou de l'ignorance délibérée de l'administration. Il s'agit d'un ensemble d'actes illicites accomplis par les policiers durant leur service ou même en dehors de leur service, profitant de leur statut. Le bénéfice obtenu à travers ce type de transactions est minime, mais il s'agit de comportements plus ou moins habituels et connus de l'ensemble des policiers. Ce type de corruption de « bas niveau », qui peut correspondre à la « zone de permissivité » définie dans la partie consacrée au concept de déviance, bénéficie d'une certaine impunité, puisqu'il est peu détecté et peu poursuivi. On

peut donc également parler à ce propos de « corruption institutionnelle »¹³. Très souvent, ce type de corruption relève davantage d'un manquement à l'éthique et à la déontologie que du délit juridique de subornation. Ce phénomène de « corruption quotidienne » est le plus difficile à étudier puisqu'il ne peut être appréhendé que par l'observation directe et qu'il ne suscite ni l'inquiétude de la population, ni l'intérêt des médias.

LA CORRUPTION INDIVIDUELLE

On entend par ces termes l'ensemble des activités illicites commises dans un but d'enrichissement personnel par des policiers - appartenant ou non à des réseaux organisés - durant leur service ou en dehors de leur service, mais en profitant de leur statut. Généralement, l'administration se désolidarise des policiers impliqués dans ce genre d'affaires. Les exemples les plus courants de ce type de corruption sont les vols et attaques à main armée, les enlèvements, le trafic de drogue à grande échelle, la contrefaçon de monnaie, les réseaux de prostitution, la contrebande (aux frontières), la malversation d'argent public et l'encaissement de commissions. Durant notre recherche, nous avons étudié ce phénomène au moyen de trois sources d'information : l'analyse des sentences prononcées par le Tribunal suprême entre 1992 et 1997, les articles de la presse écrite et enfin des entretiens avec des responsables de certains départements des affaires internes. La principale conclusion qui se dégage de nos recherches est que les outils d'investigation employés permettent seulement de se faire « une idée approximative » de la question. L'absence totale d'intérêt de la part des différentes administrations pour l'ouverture d'un débat public sur la question conduit à une extraordinaire dispersion des données entre les différentes instances judiciaires et les organisations policières.

DES CAS MAJEURS DE CORRUPTION

Les cas majeurs de corruption en Espagne qui, en leur temps, firent grand bruit, touchent des unités entières de

....

(13) Cette catégorie comprend un large éventail de situations, et notamment :

- Le fait d'accepter des traitements de faveur : achats d'articles sans contrepartie financière ou avec une réduction très conséquente, accès gratuit à des spectacles, obtention d'informations afin d'en obtenir un quelconque bénéfice, etc.
- Le fait d'offrir des traitements de faveur : annulation de plaintes pour des infractions diverses, omissions minimales d'un devoir, etc. ;
- L'appropriation de la somme correspondant à l'amende payée par un contrevenant ;
- Le petit trafic de drogue ;
- L'appropriation d'un objet volé ou de petites quantités de drogues, récupérés lors d'interventions policières.

police ou une grande partie des unités. Dans nombre de cas, la complicité et la participation de l'État sont patentées.

La brigade anti-banditisme de Madrid et de Barcelone

La brigade anti-banditisme du Corps national de police a opéré durant les années quatre-vingt en toute impunité. Le mode opératoire des policiers consistait à établir des contacts stables avec certains groupes de délinquants. Les policiers corrompus fournissaient aux malfrats des renseignements sur certains établissements, renseignements qui permettaient ensuite de les attaquer en toute facilité. Par la suite, les voleurs et les policiers se partageaient le butin, comme convenu au préalable. Parfois, les policiers apparaissaient soudainement durant l'attaque et arrêtaient quelques malfrats, ce qui leur permettait de se dédouaner. Il a pu arriver que lors de leurs interventions des policiers tuent des délinquants qui commençaient à les gêner.

L'affaire fut mise à jour grâce à la disparition de Santiago Corella, dit « el Nani », un des bandits collaborant avec les policiers. El Nani, après un hold-up, s'était refusé à partager le butin avec les policiers corrompus. Il fut arrêté, interrogé et mourut durant l'interrogatoire. On ne retrouva jamais la trace de son corps et, à partir de là, tout le système fut découvert.

51

Les Groupes antiterroristes de libération (GAL)

Le terrorisme (d'État) suscite une littérature nombreuse et variée. Nous voulons souligner ici le rôle joué par certains fonctionnaires de la *Guardia Civil*, notamment le Général Galindo et le Quartier Général de Intxaurrondo, à Saint-Sébastien. Plusieurs auteurs attribuent au réseau d'Intxaurrondo la paternité d'un système complexe qui contrôlait le « milieu » du Guipúzcoa, lequel fournissait des renseignements sur la mouvance radicale basque. En échange, le « milieu » obtenait certains avantages dans le cadre de ses activités délinquantes. Certains membres de la *Guardia Civil* auraient retiré des bénéfices économiques considérables de ces échanges.

Le dossier «Navajas», commandité par le procureur éponyme à la *Guardia Civil*, reste un témoignage historique de ces méthodes. Il décrit dans ses grandes lignes la possible existence d'un système de corruption à Intxaurreondo, mais l'enquête n'est pas allée plus loin.

Le cas Roldán

Le cas de Luís Roldán, directeur de la *Guardia Civil* jusqu'au mois d'octobre 1993, ne relève pas seulement d'un phénomène de corruption politique, mais fournit aussi un exemple de corruption policière. Certaines personnes, haut placées dans la hiérarchie de la *Guardia Civil*, se sont enrichies en percevant des commissions illicites en échange de concessions accordées à des entreprises de construction, pour l'édification de nouveaux quartiers généraux ou bâtiments de la *Guardia Civil*.

De même, il est possible que l'unité de la *Guardia Civil* qui constituait la «garde prétorienne» de Roldán, plus connue sous le nom de «Pata Negra», ait trempé dans des affaires de corruption.

L'affaire d'Andalousie

Durant les années 1987 à 1989, un réseau de trafiquants de haschisch sévissant en Andalousie achetait de nombreux gardes civils pour exercer en toute tranquillité leurs activités criminelles. Ce réseau fut découvert et démantelé par le juge Baltasar Garzón durant «l'Opération Python», au cours de laquelle se révéla déterminante l'enquête menée par le Capitaine de la *Guardia Civil* Arturo del Barco, du département des affaires internes. Ce même Arturo del Barco interviendra par la suite dans l'enquête sur l'affaire de l'Unité centrale d'intervention financière et anti-drogues (UCIFA).

L'affaire UCIFA

La UCIFA constituait l'Unité centrale d'intervention financière et anti-drogue. Cette unité fut créée puis impliquée

dans une affaire de corruption alors que Roldán était à la tête de la *Guardia Civil*. Les faits se produisirent durant les années 1990 à 1992 et furent jugés en 1994 et en 1995. Il fut notamment reproché aux gardes civils de payer leurs indicateurs avec de la drogue. Quelque seize fonctionnaires furent condamnés à l'issue du procès. Le démantèlement de cette unité est d'ailleurs peut-être à l'origine de la chute ultérieure de Roldán. En effet, certaines personnes impliquées dans l'affaire UCIFA pourraient avoir voulu se venger de Roldán, qui avait facilité l'enquête judiciaire, et auraient livré des informations précises sur ses activités frauduleuses, informations à l'origine du scandale dû à sa gestion aux commandes de la *Guardia Civil*.

La « connexion macarra »

C'est l'un des derniers scandales découverts par les journalistes spécialisés dans ce type d'affaire. L'enquête menée permit en effet de mettre à jour les relations qu'entretenaient le « Clan de la Rosa » et le Quartier Général d'Intxaurrondo. Le « Clan » mentionné désigne une vaste entreprise spécialisée dans la prostitution, gérant une trentaine d'établissements sur tout le territoire espagnol. Le cœur du réseau se trouve dans la localité d'Oyarzun. Tous les détails de cette affaire sont consignés dans un dossier interne de la *Guardia Civil*, sous le nom « Opération Arche de Noé ».

CONCLUSION

Le phénomène de la corruption policière reste complexe et difficile à analyser d'un point de vue microsocial. Les valeurs culturelles propres aux organisations policières en font souvent des entités hermétiquement closes, fermées à toute observation extérieure et ce, d'autant plus si l'attention de l'observateur se porte sur les actes illicites commis par les policiers. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'établir un champ de recherche élargi et de faire le point sur la question.

Afin de parvenir à une « gestion possible » d'organisations aussi complexes que les organisations policières, les instances du pouvoir politique peuvent tolérer dans certaines circonstances l'apparition de zones « d'anormativité », espaces où les policiers sont autorisés à commettre en toute impunité certains actes illicites.

Dans l'État espagnol, à la fin du franquisme, la police n'a pas connu de période de transition répondant aux transformations politiques en cours. On pourrait dire, en quelque sorte, que le système politique a oublié la police. Il en est résulté une inadaptation de la police aux changements progressifs, entraînant de nombreux conflits lors desquels le comportement de la police se révélait incompatible avec un système démocratique. Il fallut attendre 1990 pour que le ministre Belloch entreprenne l'unification des ministères de l'Intérieur et de la Justice et mène à bien la transition démocratique.

Malgré cela, les grandes enquêtes sociologiques menées depuis la transition politique jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix montrent que la police espagnole aurait continué de bénéficier d'une image honorable auprès de la population. Ces enquêtes ne comportent toutefois aucune question sur l'honnêteté ou le niveau de corruption des policiers espagnols. Le phénomène de la déviance dans la police espagnole et, plus concrètement, celui de la corruption, ne semblent donc pas être considérés comme importants par l'opinion publique et ne suscitent pas l'émergence d'un « problème social ». Plusieurs raisons peuvent être à l'origine de ce constat.

Le terrorisme de groupes comme l'*Euskadi Ta Askatasuna* (ETA) et le *Grupos Revolucionarios Antafascistas Primo de Octubre* (GRAPO) peut, aux yeux de l'opinion publique, avoir fait apparaître les membres des Corps et Forces de Sécurité à la fois comme des victimes et comme les garants de la démocratie, face à un phénomène profondément déstabilisant pour le système politique.

Le phénomène de perception collective d'« insécurité urbaine » qu'aurait provoqué une hausse présumée de la délinquance peut avoir motivé la demande d'un renforce-

ment de la police, sous la forme d'une hausse des effectifs, des moyens techniques et d'une amélioration de son efficacité. De larges secteurs de la société auraient demandé une réponse plus marquée face à la délinquance et aux délinquants.

La création de corps de police autonomes au Pays basque espagnol et en Catalogne a pu s'accompagner d'une image sociale de polices modèles, jouissant d'un prestige important auprès de la population de ces communautés, qui estimait majoritairement que ces nouvelles organisations n'auraient pas les défauts et ne commettraient pas les erreurs des corps de police en place durant la période franquiste.

Le phénomène de corruption politique et économique est devenu un véritable problème social, mobilisant l'attention, l'inquiétude et l'indignation de larges secteurs de la population.

Les organisations policières elles-mêmes s'efforcent d'occulter le phénomène de corruption au sein de leur institution, en considérant qu'il s'agit là d'une question strictement interne, dénuée de tout intérêt pour le public.

Le journalisme d'investigation s'est employé à mettre à jour le phénomène de corruption, sans grand succès en raison des difficultés rencontrées pour enquêter dans ce domaine. En tout état de cause, ce type de journalisme n'est pas parvenu à faire naître dans l'opinion le sentiment que la corruption policière constituait un problème.

De plus, la quantification du phénomène de corruption dans l'État espagnol reste impossible à l'heure actuelle, compte tenu de la dispersion des données entre les différentes instances judiciaires et les corps de police. Cette situation a pu contribuer à empêcher la construction d'une image publique de la corruption policière en tant que problème.

On peut distinguer trois types de corruption policière dans l'État espagnol.

La corruption de «basse intensité» ou «quotidienne» qui consiste à obtenir des bénéfices minimes. Si certains policiers seulement y recourent, tous en ont connaissance et l'administration soupçonne son existence. Elle entre généralement dans la «zone de permissivité» et de tolérance qui facilite la gestion de ces organisations.

La corruption individuelle qui correspond à des délits graves, du type de ceux dont l'administration se démarque et qu'elle tend à poursuivre.

Les cas majeurs de corruption, parmi lesquels sont répertoriés ceux qui ont eu de fortes répercussions médiatiques. Ce type de corruption implique des unités entières de police ou une grande partie des unités. À diverses reprises, on a relevé pour ces affaires la participation active des appareils d'État.

■ **Xavier VIRGILI ABELLO**

Anthropologue,

Professeur de criminologie (École de Police de Catalogne)

Voici l'ensemble des dispositions légales et normatives qui, en Espagne, régissent le comportement des membres des divers corps de police :

Normes générales

Constitution espagnole (BOE 311-1 du 29 décembre 1978) ;

Loi organique 10/1995, du 23 novembre, concernant le Code pénal ;

Loi organique 2/1986 des Forces et Corps de Sécurité (BOE 63, 14 mars 1986).

Corps national de police

Règlement du 25-11-1930 ;

Loi du 8-3-1941 ;

Décret royal 2038/1975 du 17 juillet. Règlement organique de la Police gouvernementale ;

Articles de loi concernant les fonctionnaires civils de l'État, du 7-2-1964 ;

Décret royal 1346/1984 du 11 juillet concernant le Régime disciplinaire du Corps supérieur de police ;

Décret royal 884/1989 du 14 juillet concernant le Régime disciplinaire du Corps national de police.

Guardia Civil

Loi organique 13/1985, du 9 décembre, concernant le Code pénal militaire.

Loi 17/1989 concernant le Régime disciplinaire du personnel militaire professionnel (de caractère supplétoire) ;

Loi organique 11/1991 du 17 juin, concernant le Régime disciplinaire de la *Guardia Civil* ;

Loi 28/1994 concernant le Régime du personnel du Corps de la *Guardia Civil*.

Corps de police locale

Loi-cadre 7/1985 du 2 avril concernant le Régime local ;

Loi 16/1991 du 10 juillet concernant les polices locales (Gouvernement autonome de Catalogne).

Police autonome de Catalogne « Mossos d'Esquadra ».

Loi 19/1983 du 14 juillet portant création des « Mossos d'Esquadra »

Loi 10/1994, du 11 juillet concernant la Police du gouvernement autonome de Catalogne ;

Décret 183/1995, du 13 juin, concernant le Régime disciplinaire ;

Arrêté du 16 juillet 1998 portant création de la Division opérationnelle des ressources humaines et des affaires Internes.

- BERGER (P. Y), LUCKMANN (T.), 1988, *La construcción social de la realidad*, (1ª - 1966), Editorial Herder, Barcelona, 266 p.
- BERTALANFFY (L.) von, 1976, *Teoría General de los Sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*, FCE, México
- BUCKNER (T.), et alii, 1983, «Policía y cultura», (1ª - 1974), a RICO (J.M.) (comp.), *Policía y sociedad democrática*, Alianza Universidad nº357, Alianza editorial, Madrid, p.166-185.
- COHEN (S.), 1988, *Visiones del control social*, (1ª - 1985), PPU Barcelona, 407 p.
- COLOM (A. J.), 1979, *Sociología de la Educación y Teoría General de Sistemas*, Oikos-Tau, Barcelona.
- DONZELOT (J.), et alii, 1981, *Espacios de poder*, Las ediciones de La Piqueta, Madrid, 165 p.
- DOUGLAS (M.), 1991, *Pureza y peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*, Siglo XXI de España editores, Madrid, 217p.
- FOUCAULT (M.), 1979, «El ojo del poder», a: *El panóptico*, Col. Genealogía del poder. Las ediciones de La Piqueta, Madrid, 145 p.
- GLUCKMAN (M.), 1977, *Política, derecho y ritual en la sociedad tribal*, Col. Manifiesto nº72 Akal Editor, Madrid, 377 p.
- GOFFMAN (E.), 1986, *Estigma*, (1ª - 1963), Amorrortu editores S.A., Buenos Aires, 172 p.
- HARRIS (C.C.), 1986, *Familia y sociedad industrial*, (1ª - 1983), Homo sociologicus nº37, ediciones península, Barcelona, 312 p.
- KRADER (L.), ROSSI (I.), 1982, *Antropología política*, (1ª - 1980), Editorial Anagrama, Barcelona, 143 p.
- LARRAURI (E.), 1990, *La herencia de la criminología crítica*, Siglo XXI de España editores S.A. Madrid, 266 p.
- LEWELLEN (T. C.), 1985, *Antropología política*, (1ª - 1983), ediciones Bellaterra S.A. Barcelona, 155 p.
- LYON (D.), 1995, *El ojo electrónico, el auge de la sociedad de la vigilancia*, (1ª - 1994), Alianza editorial, Madrid, 322 p.
- LLOBERA (J. R.) (comp.), 1975, *La antropología como ciencia*, editorial Anagrama, Barcelona, 387 p.
- MARTIN FERNANDEZ (M.), 1990, *La profesión de policía*, Siglo XXI de España editores, CIS Col. «Monografías» nº111, Madrid, 224 p.
- MARTIN FERNANDEZ (M.), 1992, *Mujeres policía*, Siglo XXI de España editores, CIS Col. «Monografías», nº134, Madrid, 159 p.
- MELOSSI (D.), 1992, *El estado del control social*, (1ª - 1990), Siglo XXI editores, Mexico, 300 p.
- NIETO (A.), 1976, «Algunas precisiones sobre el concepto de policía», a: *Revista de Administración Pública*, nº81.
- NIETO (A.), 1990, *La organización del desgobierno*, (1ª - 1984), Ariel S.A. Barcelona, 192 p.
- PICÓ (J.), 1990, *Teorías sobre el Estado del Bienestar*, (1ª - 1987), Siglo XXI de España editores S.A. Madrid, 156 p.

RECASENS (A.), 1989, «Aquellas aguas trajeron estos lodos : la burguesía y los orígenes del aparato policial», a: *Historia ideológica del control social*, BERGALLI (R.) (coord.) PPU Barcelona.

RECASENS (A.), 1992, «El aparato policial como elemento de ruptura de la supuesta neutralidad en la aplicación del derecho», Comunicación al IV Congreso Español de Sociología.

RECASENS (A.) (dir.), 1997, «La formación policial», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n°1, Escola de Policia de Catalunya. Generalitat de Catalunya, Barcelona.

RECASENS (A.) (dir.), 1998, «Medios de comunicación y seguridad pública», *Revista Catalana de Seguretat Pública*, n°4, Escola de Policia de Catalunya, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

RODRIGO ALSINA (M.), 1996, *La construcción de la noticia*, (1a 1989), Paidós Comunicación, n°34, Barcelona, 208 p.

TORRENTE ROBLES (D.), 1997, *La sociedad policial. Poder, trabajo y cultura en una organización local de policía*, cis, Universidad de Barcelona.

WOLF (E. R.), et alii, 1980, *Antropología social de las sociedades complejas*, (1a - 1966), Alianza Universidad n°259, Alianza editorial, Madrid, 162 p.

La transition politique

ARIAS VEGA (E.) (dir.), 1985, *Desatado y bien desatado. Diez años sin Franco*, El Periódico de Catalunya, Barcelona, 320 p.

CALVO SOTELO (L.), 1990, *Memoria viva de la transición*, Plaza & Janés Esplugues de Llobregat, Cambio 16, 286 p.

CEBERIO (J.) (dir.), 1995, *Memoria de la transición*, El País, Barcelona, 474 p.

COLOMER (J. M.), 1991, *La transición a la democracia : el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 181 p.

FUSI (J. P.), et alii, 1983, «De la dictadura a la democracia», *Historia de España* 13, Extra XXV, Historia 16, Madrid.

MESTRE CAMPI (J.) (dir.), 1997, *Atlas de la transición : España, de la dictadura a la democracia, 1973-1986*, Península, Barcelona, 63 p.

MORAN (G.), 1991, *El precio de la transición*, Ed. Planeta. Col. Espejo de España, n°148, Barcelona, 254 p.

OSORIO (A.), 2000, *De orilla a orilla*, Plaza & Janés, Col. Así fue, La historia rescatada, n°38, Barcelona, 440 p.

PREGO (V.), 1996, *Así se hizo la transición*, Plaza & Janés, Los libros de fax press, Barcelona, 690 p.

PREGO (V.), 1999, *Diccionario de la transición*, Plaza & Janés, Col. Así fue. La historia rescatada Barcelona, 690 p.

PRIETO (J.), (coord.), 1996, *Memoria de la transición*, Taurus, Madrid, 726 p.

La police

BALLBE (M. Y.), GIRO (M.), 1978, *Las fuerzas del orden público*, Dopesa 2. Barcelona, 79 p.

BATISTA (A.), 1995, *La brigada social*, Empúries, Barcelona, 283 p.

LOPEZ GARRIDO (D.), 1982, *La Guardia Civil y los orígenes del estado centralista*, Crítica, Grupo Ed. Grijalbo, Barcelona, 217 p.

LOPEZ GARRIDO (D.), 1987, *El aparato policial en España : historia e ideología*, Ariel, Barcelona.

RECASENS (A.), 1992, *Policía y control social ; problemas de constitución y definición jurídica básica*, Tesis doctoral, Publicacions Universitat de Barcelona.

SELLARÉS (M.), 1988, *Catalunya i policia : situació límit*, Portic, Barcelona, 126 p.

JAR COUSELO (G.), 1995, *Modelo policial español y policías autónomas* Ed. Dykinson, Madrid, 505 p.

RECASENS (A.), *et alii*, 2000, «Políticas de seguridad y prevención en la España de los años noventa», Inédito

La corruption policière

CID (R.), DIAZ HERRERA (J.A.), 1983, «La mafia policial» de 9-5-1983 en *Cambio 16*.

CID (R.), DIAZ HERRERA (J.A.), 1983, «Así es la mafia catalana», artículo aparecido el 6-6-1983 en la Revista *Cambio 16*.

RUBIO (A.), CERDAN, 11-9-1986, «Destituido un capitán de Policía por avisar a unos traficantes», en: *El Periódico de Catalunya*.

RUBIO (A.), CERDAN, 14-1-1987, «Un juez investiga el caso de la corrupción policial», en *El Periódico de Catalunya*.

RUBIO (A.), CERDAN, 15-12-1989, «La Audiencia ordena investigar a un policía por un robo de joyas», en: *El Periódico de Catalunya*.

RUBIO (A.), CERDAN, 14-5-1992, «Un juez investiga policías que iban a orgías con cocaína y mujeres forzadas a prostituirse», en: *El País*.

CERVERO (J.L.), 1994, *Roldán. Un botín a la sombra del tricornio*, Temas de Hoy.

GASPARINI (J.), 1996, *Roldán-Paesa, la conexión suiza*, Akal.

REI (P.), 1995, *La red Galindo*, Txalaparta.

SANCHEZ SOLER (M.), 1989, *Los crímenes de la democracia*, ediciones B.

«Primer desaparecido español tras ser interrogado por la policía, 1984, en: *Diario 16*.

CAMPO (José Luis del), 1986, «Caso Nani. Seis muertos más por la mafia policial», 8-10-1986, en: *Interviú*.

La corruption politique et économique

ALMEIDA (C.), 1995, *Carta abierta a una política honrada sobre corrupción*, Península, Barcelona, 125 p.

ANDRÉS (P.), et alii, 1997, *La corrupción política*, Alianza. Madrid, p.359-372.

DÍAZ HERRERA (J.), et alii, 1993, *Los secretos del poder. Del legado Franquista al ocaso del felipismo, episodios inconfesables*, Temas de Hoy, Madrid, 677 p.

MARTIN DE POZUELO (E.), 1994, *Guía de la corrupción*, Plaza & Janés, Barcelona, 260 p.

MIRALLES (M.), 1992, *Dinero sucio: diccionario de la corrupción en España*, Temas de Hoy, Madrid, 463 p.

NAVARRO ESTEVAN (J.), 1995, *Manos sucias: el poder contra la justicia*, Temas de Hoy, Col Grandes temas, Madrid.

NIETO (N.), 1997, *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 283 p.

NIETO DEL ALBA (U.), 1997, *Ética de gobierno, economía y corrupción*, Editorial Complutense, Madrid, 88 p.

PIN ARBOLEDAS (J. R.), 1995, *Las debilidades de la economía española: corrupción, inflación y paro*, EIU, Barcelona, 174 p.

SANCHEZ SOLER (M.), 1990, *El libro negro de la corrupción política en España*, Tiempo, Madrid, 127 p.

SANCHEZ SOLER (M.), 1990, *Partidos políticos: las tramas del dinero negro*, Tiempo, Madrid, 127 p.

TIJERAS (R.), 1991, *El dinero del poder: la trama económica en la España socialista*, Cambio 16, Madrid, 713 p.

TIJERAS (R.), 1994, *La Revolución de los Jueces: de Falcone a Barbero: Una cruzada contra la corrupción política, el crimen Internacional y la razón de estado*, Temas de Hoy, Col. Grandes Temas nº22, Madrid. 391 p.

VARIOS AUTORES, 1992, *La corrupción del debate político, madre de todas las corrupciones*, Fundación Encuentro, Madrid, 59 p.

DÉMOCRATIE ET PROBITÉ POLICIÈRE EN EUROPE

par Cyril Fijnaut

Cet article se fixe pour objectif d'analyser la lutte anti-corruption menée au sein des institutions européennes et de certains des États membres. Il montre notamment que l'action menée ne repose pas sur une distinction suffisante des pratiques policières et de celle des autres administrations. Par ailleurs, la corruption policière demeure principalement une prérogative des États membres.

Enfin, l'auteur rappelle l'enjeu d'une différenciation entre corruption et criminalité policières et souligne les conséquences de la réputation d'improbité de la police sur ses relations avec le public (notamment aux Pays-Bas et en Belgique), sur sa crédibilité et *in fine* sur la légitimité de tout État démocratique constitutionnel.

....

(NDLR) Ce texte a été rédigé en 1999 : Fijnaut (C.), 1999, « Concepts of Police Integrity and Forms of Violation : A European Perspective », *La Pietra*, Florence, Nij/nyu Seminar on Police Integrity and Democracies.

....

(1) Conseil de l'Europe, 1997.

....

(2) Hungarian Helsinki Committee, 1999.

Aujourd'hui, en Europe, le problème de probité policière acquiert une importance croissante : des conférences nationales et internationales y sont consacrées ; des codes de déontologie ainsi que des normes de probité sont rédigés dans plusieurs pays¹ en Europe occidentale tout comme en Europe centrale et orientale, ce qu'illustre, par exemple, l'adoption des « Recommandations de Budapest », en février 1999 lors d'une conférence du Comité hongrois d'Helsinki, qui se sont traduites par des réformes dans ce domaine².

Il n'est toutefois pas facile, à l'heure actuelle, de définir une conception européenne de la probité policière. L'une des raisons en est qu'aucun document (recommandation, traité ou convention) n'a encore été suffisamment élaboré, ni au niveau du Conseil de l'Europe ni à celui de l'Union européenne, pour pouvoir dire précisément ce que la police doit entendre par « probité ». En outre, il n'existe aucune étude comparée sur la façon dont la probité policière est

définie en Europe, ni sur la nature de sa définition dans chaque pays, sans parler de recherche empirique comparée sur ses caractéristiques, son étendue et son évolution. La probité des forces de police a beau représenter un problème manifeste, elle n'a pas pour le moment constitué une priorité pour les chercheurs. Il n'en est aucunement question dans les dernières publications sur la police au Royaume-Uni³, ni en France⁴, ni en Allemagne⁵. Enfin, - contrairement, par exemple, aux États-Unis⁶, il n'y a en Europe aucune commission dont les rapports constituent des ouvrages de référence valables.

Étant donné cette situation, la première tâche serait de tenter de construire ou reconstruire « les conceptions de la probité policière » en Europe.

Dans la première partie, nous essaierons de voir comment ce problème a été abordé au niveau du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, à partir de la *Déclaration sur la police*, adoptée en 1979 par l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Nous nous demanderons si cette déclaration, qui constitue toujours une référence majeure en matière de police en Europe, défend une conception particulière de la probité. Puis, nous examinerons d'une part la façon dont le Conseil de l'Europe a jusqu'ici développé cette conception, et l'a éventuellement mise en pratique ; d'autre part, nous chercherons à savoir si l'Union européenne de son côté a adopté la même attitude ou a construit une perception différente de la probité policière.

Dans une deuxième partie, nous rappellerons brièvement les grandes lignes de discussion et d'enquête sur ce sujet dans quelques-uns des grands pays à l'Ouest et à l'Est de l'ancien rideau de fer. Nous examinerons plus précisément les rapports des commissions parlementaires consécutifs à des enquêtes controversées sur les performances policières et judiciaires face à des cas criminels majeurs récents au Bénélux.

Nous terminerons par une comparaison des résultats afin de déterminer s'il s'avère nécessaire de définir plus clairement le concept de probité policière au niveau européen.

.....

(3) MORGAN, NEWBURN, 1997 ; LEISHMAN, LOVEDAY, SAVAGE, 1996 ; FRANCIS, DAVIES, JUPP, 1997.

.....

(4) MONJARDET, 1996.

.....

(5) WINTER, 1998.

.....

(6) Commissions Knapp (1972) et Mollen (1994) sur la corruption de la police new-yorkaise.

LA QUESTION DE LA PROBITÉ POLICIÈRE AU NIVEAU DU CONSEIL DE L'EUROPE ET L'UNION EUROPÉENNE

LA DÉCLARATION DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LA POLICE
(1979)

La résolution 690 de 1979, divisée en trois parties, est un document important. La première partie traite de l'éthique que les officiers de police doivent observer dans le cadre de leurs fonctions ; la seconde du « statut » des forces de police et des officiers de police dans un état constitutionnel démocratique ; la troisième de la police et des officiers de police en temps de « guerre et autres situations d'urgence, comme l'occupation par un pouvoir étranger ». Étudier en détail l'histoire de cette Déclaration est hors de notre propos mais cette approche en trois parties montre déjà que ce texte est enraciné dans l'organisation et le fonctionnement des forces de police durant la seconde guerre mondiale et l'application de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁷. La première partie traite évidemment de la probité policière ainsi que le stipule bien l'article 2 : « *Un officier de police agira en toute probité, impartialité et dignité* ». La signification du mot « probité » dans ce contexte n'est toutefois pas explicitement indiquée. Du texte, on peut cependant déduire que la probité policière prend essentiellement appui sur deux facteurs.

Tout d'abord, suivant l'article 2, un officier de police doit « *en particulier s'abstenir de tout acte de corruption et s'y opposer vigoureusement* ». Deuxièmement, il ou elle doit non seulement s'abstenir d'avoir des activités en opposition avec les valeurs du CEDH mais également faire tout son possible pour mettre ces dernières en pratique. En conséquence, l'article 3 mentionne qu'un officier de police se doit de rejeter tout ordre qui vise à « *des exécutions sommaires, tortures et autres formes de traitement inhumain ou dégradant, ou châtiments* ». L'article 8 indique que l'officier ne doit pas aider à chercher des personnes poursuivies uniquement en raison de leur race, religion ou convictions politiques ; l'article 14 prévoit que l'officier de police s'assurera

....
(7) FIJNALIT, VAN OUTHRIE,
1980.

que « lorsqu'il a la garde d'une personne requérant des soins médicaux ... (ces derniers) lui seront fournis et, le cas échéant, toute mesure adéquate sera prise pour préserver sa santé et sa vie ». En d'autres termes, le texte de la Déclaration fait bien la différence entre deux types d'improbité : la corruption policière et la criminalité policière. Ce texte indique également que la probité ne se limite pas à l'absence de corruption ou de criminalité policières : les officiers de police doivent également être engagés activement dans la lutte contre l'improbité. Dans ce contexte donc, le concept de probité implique des éléments tant actifs que passifs.

Dans le rapport de la *Commission des affaires juridiques sur la Déclaration* (1979), M. Watkinson donne peu ou pas d'explications quant à ces articles, mais souligne le fait que ce document situe les officiers de police dans le cadre de la loi. Le principe de légalité siège au cœur de nos sociétés démocratiques. Il appartient à l'officier de police de « faire observer et maintenir la loi ». Dans l'explication de l'article 2, il fait remarquer qu'aucune définition n'est donnée de la corruption policière, « mais que généralement l'officier de police sait où celle-ci commence. Éviter les pots-de-vin et la corruption est essentiel; si les forces policières sont corrompues, alors, tôt ou tard, la corruption s'étend au reste de la société ». Ces annotations indiquent bien que, pour M. Watkinson, il existe un lien direct entre probité policière et État constitutionnel démocratique. La probité de la police et, par conséquent, des officiers de police, est une condition pour que vive et perdure cette forme d'État. Et vu sous un autre angle, on se rend bien compte que la criminalité policière - violant les droits de l'homme - et la corruption policière - qu'elle soit active ou passive - constituent de sérieuses menaces pour un état démocratique. M. Watkinson ne précise pas de quelles menaces il est question mais à la lumière des réflexions que lui inspire la Déclaration, il suggère qu'elles sont liées au fait que la police détient, *de facto*, le monopole de la force dans une société en paix et que, par conséquent, elle occupe une position cruciale lorsqu'il s'agit de maintenir l'État constitutionnel démocratique. Dans un tel État, tous, citoyens et

autorités, doivent pouvoir être sûrs que les officiers de police exécuteront leur devoir avec intégrité.

Lorsque l'on compare cette définition de la probité policière aux codes de déontologie élaborés par un certain nombre de polices européennes au cours des années 1980-1990, on ne tarde pas à s'apercevoir que ces règlements sont en général plus détaillés que les principes déontologiques de la Déclaration. Pour l'essentiel, cependant, ils correspondent à la pensée qui la fonde. Citons en exemples le code de la police de Londres (1985) et celui de la police néerlandaise (1997).

AUTRES ACTIVITÉS DU CONSEIL DE L'EUROPE POUR RENFORCER LA PROBITÉ POLICIÈRE

À partir de 1979, le Conseil de l'Europe a fréquemment attiré l'attention des policiers sur le rôle de la déontologie dans l'exécution de leurs tâches par le biais de publications⁸ et de conférences⁹. Il n'a cependant jamais encouragé la réflexion sur les passages consacrés à la probité au sein de la Déclaration et n'a jamais non plus cherché à adapter le texte aux évolutions de l'activité policière au sein des pays membres. Il serait cependant erroné de clôturer ainsi la discussion sur les autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine. Tout d'abord, le Comité des ministres, l'organe le plus important du Conseil de l'Europe, a élaboré un Programme d'Action contre la Corruption au milieu des années quatre-vingt-dix et a couronné sa mise en œuvre au début de l'année 1999 avec la publication de la Convention pénale sur la corruption¹⁰. Une attention particulière a-t-elle été accordée à la corruption policière dans ce programme d'action ou dans cette convention ? Par ailleurs, la CEDH a au cours des années 1980-1990 par le biais de jugements de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CDH) ainsi que par l'application de la Convention européenne pour la Prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CEPT), exercé une influence importante sur les performances de la police en Europe. Il convient donc de préciser son rôle dans la lutte contre la criminalité policière.

.....
(8) ALDERSON, 1984.

.....
(9) Conseil de l'Europe, 1997.

.....
(10) (NDLR) Depuis que cet article a été rédigé, une Convention civile sur la corruption, ainsi qu'une recommandation sur les codes de conduite pour les agents publics (R (2000)10) ont été adoptées. Par ailleurs, l'activité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) s'est développée, mettant en œuvre les premières vagues d'évaluation des dispositifs anti-corruption au sein des pays membres.

Le rôle de la police dans le Programme d'action contre la corruption

Le Conseil de l'Europe n'a pas mis en place un programme d'action contre la corruption au milieu des années quatre-vingt-dix uniquement parce que la corruption est à l'opposé des valeurs que défend cette institution : « *La démocratie, les Droits de l'Homme, la souveraineté du droit. La corruption peut menacer l'existence même de l'État (...) et affaiblir la confiance des citoyens en la crédibilité de leur gouvernement* ». De nombreuses enquêtes criminelles ont montré que, de l'Europe occidentale aux pays d'Europe centrale et orientale, la corruption représente un défi de plus en plus important¹¹. Il est donc compréhensible qu'un certain nombre de mesures aient été avancées dans différents secteurs – par exemple en criminalisant la corruption et en la combattant – dans le programme préparé par un Groupe pluridisciplinaire sur la corruption (GPC) et approuvé en novembre 1996 par le Comité des ministres¹².

Toutefois ce programme¹³ ne mentionne aucunement la probité ou l'improbité de la police. C'est particulièrement frappant lorsqu'on rapproche ce texte du contenu de la Déclaration sur la Police ou si l'on considère l'attention portée par le Programme d'action à la position et aux responsabilités d'autres groupes professionnels (hommes d'affaires, journalistes, hommes de loi et juges). À cet égard, pour le GPC, la police se voit dénier toute spécificité et fait simplement partie de la vaste catégorie des agents de l'État. Que la lutte anti-corruption requière également de grands moyens en matière de police spécialisée et l'application de méthodes particulières d'enquête n'a apparemment pas constitué une raison suffisante pour que le GPC aborde séparément la question de la probité ou de l'improbité de la police. Une enquête criminelle sur la corruption perd pourtant en efficacité lorsque la police, tout au moins l'organisme spécialisé dans la lutte anti-corruption, n'est elle-même pas exempte d'éléments corrompus. Ce programme d'action a beau préciser que la corruption implique bien plus que la perte d'intégrité d'un fonctionnaire, à

.....

(11) CSONKA, 1997.

.....

(12) JAEGER, 1998.

.....

(13) Conseil de l'Europe, 1996.

....
(14) Conseil de l'Europe,
1997b.

savoir « *la corruption du système même, gouvernemental et administratif* », la police n'est guère prise en considération par le GRC. Aucune référence spécifique ne figure ni dans le projet de *Code européen de conduite pour les fonctionnaires* ni dans la *Convention de droit pénal sur la corruption* et ce n'est pas en l'ayant explicitement liée au crime organisé en 1997¹⁴ que la situation a changé. Ce lien a été de toute évidence conçu pour mettre davantage l'accent sur l'importance du danger de la corruption : « *Les organisations criminelles se servent de la corruption pour empêcher l'application de la loi, faciliter leurs activités illicites, blanchir leurs revenus et infiltrer les secteurs économiques sains. L'importance de leur potentiel financier leur permet d'infiltrer les structures du pouvoir, de gagner une influence politique et économique et de mettre en danger le fonctionnement même des institutions de l'État* ».

De plus, dans le *Projet Octopus*, mis en place conjointement en 1996 par la Commission européenne et le Conseil de l'Europe afin de contrôler « *la corruption et le crime organisé dans les États en transition* », ni la probité de la police, ni sa corruption n'ont été traitées de façon séparée, bien que cette dernière ait été en général considérée comme un problème fondamental. Une attention particulière a en revanche été accordée à l'élaboration de dispositifs nationaux de lutte anti-corruption policière dans de nombreux pays d'Europe centrale (Hongrie, République tchèque et Slovaquie).

Le rôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le contrôle de la criminalité policière

Certains facteurs doivent être gardés à l'esprit pour comprendre le rôle de la CEDH dans la répression de la criminalité policière. Il faut d'abord savoir que cette Convention ne couvre pas pour l'heure toutes les formes possibles de criminalité policière. Les vols commis par les officiers de police dans l'exercice de leurs fonctions (lors de perquisitions à domicile ou de confiscations) n'entrent par exemple pas dans le cadre de la CEDH. De façon générale, la CEDH

s'attache uniquement aux formes de criminalité policière qui, d'une façon ou d'une autre, violent les normes de la convention : prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3), droit à la liberté et à la sécurité (article 5), droit à un procès équitable (article 6), droit à la vie privée (article 8) et prohibition de toute discrimination sur la base de la race, du sexe, de la religion, des convictions politiques, de l'origine sociale et le revenu (article 11).

Ensuite, jusqu'à la fin des années soixante-dix et pour diverses raisons, la CEDH n'a été que rarement appliquée aux actions policières des pays qui l'ont ratifiée. En effet, pendant longtemps, la Cour européenne des Droits de l'Homme ne s'est pas exprimée sur le manque de conformité des actions policières (et par extension du droit national sur lequel celles-ci étaient fondées) aux normes définies dans la CEDH. Toutefois, depuis une date récente, la jurisprudence dans ce domaine s'est largement étendue et a eu un impact considérable sur la législation d'un certain nombre de pays européens - en particulier, les lois sur la police et les codes de procédure criminelle. Une distinction plus nette s'est opérée dans différents secteurs entre ce qui constitue, d'après les normes de la CEDH, une action policière légale et une pratique qui relève de la criminalité policière.

Il est évidemment impossible de résumer, même brièvement, l'étendue de cette jurisprudence, ni même de la législation, mais quelques exemples devront suffire.

La CDH a indiqué plus ou moins clairement quelles pratiques utilisées lors des interrogations violaient l'article 3, et donc constituaient des actes de torture ou de traitement inhumain et dégradant. Par rapport à l'article 5, la Cour s'est exprimée plusieurs fois sur la durée de garde à vue avant que la personne ne soit présentée à un juge. Dans le cadre du très important article 6, la jurisprudence traite du droit des suspects, après leur arrestation, à s'entretenir en privé avec leurs avocats. En ce qui concerne l'article 8, une jurisprudence s'est constituée sur les limites auxquelles la législation doit se conformer pour les écoutes téléphoniques et pour l'utilisation d'agents infiltrés.

....

(15) EVANS, MORGAN, 1992).

....

(16) MURDOCH, 1998.

....

(17) (NDLR) Depuis la rédaction de cet article, cet organisme est devenu l'OLAF (Office de lutte anti-fraudes).

Il ne faut, par ailleurs, pas oublier que c'est parce que la CEDH a cherché à faire appliquer l'article 3 que la CEPT a été élaborée et est entrée en vigueur en 1989¹⁵. Une commission émanant de cette convention, à partir d'une importante enquête de terrain dans les bureaux de police, les prisons, etc., de tous les États-membres du Conseil de l'Europe, a formulé une liste de recommandations dans ses rapports de mission et a indiqué ce qui, à son avis, devait être fait pour empêcher la criminalité policière, objet de l'article 3. Parmi ces recommandations, se trouvent le droit d'une personne privée de liberté de prévenir un tiers de son arrestation, de consulter durant son emprisonnement un avocat et d'être interrogée en sa présence, ainsi que d'obtenir un examen médical par le docteur de son choix. De nombreuses recommandations ont été simultanément incorporées dans la législation ou les règlements des forces de police de nombreux pays¹⁶.

LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE À L'ÉGARD DE LA PROBITÉ POLICIÈRE

71

Il est important de rappeler que l'Union européenne est loin de former un état fédéral et que l'application du droit européen relève encore essentiellement de la responsabilité des pays membres. De manière générale, l'Union européenne n'a pas de pouvoir policier propre – distinct de celui des États membres – pour faire respecter le droit européen. Ce n'est que dans le cadre de la lutte contre la concurrence déloyale et, dans une certaine mesure, contre les cas de fraude impliquant un financement de l'Union, qu'il existe des agences spécialisées au sein de la Commission européenne : la Direction générale IV pour la lutte contre la concurrence déloyale et l'Unité de coordination de la lutte anti-fraudes (UCLAF)¹⁷. Ces agences peuvent, conjointement ou non avec les gouvernements nationaux, s'occuper des violations aux législations concernées. Cela signifie que la question de la probité policière, dans le cadre du respect de la loi européenne, relève de la responsabilité de chacun des États membres. Au niveau de l'Union européenne, on cherchera en vain une mise en

œuvre de la Déclaration sur la Police sous forme, par exemple, d'un code sur la probité ou l'improbité de la police. Cela ne revient pas à dire que ces problèmes ne constituent pas un enjeu politique au niveau de l'Union. La corruption policière est par exemple considérée comme l'un des problèmes les plus importants reliés aux fraudes contre les intérêts communautaires. Quant à la criminalité policière, elle a joué un certain rôle dans l'extension de la collaboration intergouvernementale des polices au sein de l'Union européenne, sous la forme d'Europol.

L'importance de la probité de la police dans la lutte contre les fraudes aux intérêts communautaires

Au milieu des années quatre-vingt-dix, la corruption et la lutte menée à son encontre constituaient des thèmes de plus en plus débattus au niveau de l'Union européenne, tant au sein du Parlement qu'au sein de la Commission européenne, qui ont abouti non seulement à la formulation d'une vaste politique de lutte anti-corruption mais aussi, en 1997, à la signature de la *Convention sur la Lutte contre la Corruption* impliquant des fonctionnaires des communautés européennes ou des États membres de l'Union européenne¹⁸. De même que dans la convention anti-corruption du Conseil de l'Europe, les officiers de police ne sont pas considérés comme une catégorie séparée de fonctionnaires. Cette convention se contente d'appeler les États membres à punir les différentes formes de corruption uniformément et à accroître la coopération en matière de répression.

L'inquiétude croissante de l'Union européenne vis-à-vis du problème du crime organisé n'a pas non plus conduit à des changements. Le « Plan d'action de lutte contre le crime organisé », adopté par le Conseil européen le 28 avril 1997, se limite à des généralités : « *Prenant en compte les travaux réalisés dans d'autres forums internationaux, les États membres, le Conseil et la Commission devraient élaborer une politique globale de lutte anti-corruption, comprenant des sanctions appropriées et efficaces.* »

♦♦♦♦
(18) COUNCIL ACT, 1997 ;
VERMEULEN, 1997.

Parallèlement à cette politique générale, l'Union européenne s'efforce également de lutter contre la corruption dans le cadre de la politique anti-fraudes, lorsque des ressources financières communautaires sont concernées. Étant donné la manière dont sont partagées les responsabilités entre l'Union et les États membres, ce n'est pas une tâche facile. Ceci oblige l'Union à poursuivre sa politique dans le cadre à la fois du « Premier Pilier », celui des communautés européennes, au moyen de directives et de réglementations, et du « Troisième Pilier », celui de la collaboration policière et judiciaire entre États membres, qui privilégie les conventions. Afin d'améliorer la lutte contre la fraude, les États membres, après des années de discussion, ont signé, en juillet 1995, la *Convention sur la protection des intérêts financiers des Communautés européennes*, qui n'est pas encore entrée en vigueur à ce jour. Un protocole a été ajouté à la convention en 1996 « *visant particulièrement les actes de corruption qui impliquent des fonctionnaires des pays et des communautés et portent ou pourraient porter préjudice aux intérêts financiers des Communautés européennes* ».

Même si la probité policière n'est pas traitée formellement comme un problème distinct, elle joue un rôle substantiel dès lors qu'il s'agit d'enquêter sur un cas de fraude aux intérêts communautaires commise au sein d'un État membre. Après tout, cette tâche incombe en principe aux services de la police nationale. Or, lorsqu'un problème de corruption apparaît dans ces services, les efforts effectués n'aboutissent guère à des résultats. Récemment, le responsable de l'UCLAF l'a publiquement et énergiquement souligné, quoiqu'avec prudence vu le caractère sensible du sujet¹⁹.

Considérant les relations institutionnelles à l'intérieur de l'Union européenne, il est plausible que des cas de fraude aux intérêts communautaires soient commis par des fonctionnaires de la Commission européenne ou, au moins, grâce à leur concours. Dans une telle situation, jusqu'à la publication en 1999 du rapport du Comité d'experts indépendants²⁰ sur le rôle de la Commission européenne dans la lutte contre les fraudes administratives et le népotisme et

....

(19) KNUDSEN, 1998.

....

(20) Ce rapport avait conclu que les performances de certains membres de la Commission n'étaient pas toujours conformes aux normes que doit respecter tout fonctionnaire européen. Il avait entraîné la démission en mars 1999 de toute la commission européenne.

sur les pratiques d'attribution des financements communautaires - l'UCLAF, se positionnant de plus en plus comme un organe d'investigation, avait l'habitude de conduire tout ou partie des enquêtes internes²¹. Un rapport de la Cour européenne des comptes a estimé qu'en milieu d'année quatre-vingt-dix-huit, l'UCLAF traitait à peu près quarante cas présentant un « aspect interne »²². Cependant, cette Cour soulève un certain nombre de questions sur la légitimité de l'UCLAF à mener de telles enquêtes : l'UCLAF en a-t-elle l'autorité statutaire ? Peut-on lui confier le traitement de cas de corruption dans lesquels le personnel de la Commission européenne est impliqué ? Cette responsabilité ne peut-elle en effet s'avérer incompatible avec la nécessité d'une coopération étroite entre l'UCLAF et les différentes directions générales de la Commission européenne, indispensable à l'aboutissement des enquêtes sur la fraude aux intérêts communautaires ? La Cour des comptes recommande que les enquêtes internes sur d'éventuels cas de corruption soient confiées à une entité distincte.

Par cette recommandation, la Cour des Comptes a prudemment soulevé la question de la probité de l'UCLAF ou du moins de son personnel : un service, qui dans le cadre de ses activités habituelles, doit maintenir des liens très étroits avec les services réguliers de la Commission européenne, peut-il vraiment enquêter de façon indépendante et impartiale sur les cas de corruption qui s'y déroulent ? Le Comité des experts indépendants, après avoir analysé certaines enquêtes, a également produit une conclusion plutôt négative : « *Son intervention ralentit parfois les procédures sans pour autant améliorer le résultat final* ». Donc d'après le Comité, la position et la mission de l'UCLAF au sein de la Commission européenne doivent être plus clairement définies. L'UCLAF doit d'abord s'en tenir à sa tâche première qui consiste à « *prendre en compte au sein et hors Commission, sur la base des rapports d'audit ... ou de toutes autres sources de renseignement disponibles, toutes les situations où la protection des intérêts financiers des Communautés est en jeu, préparer les dossiers à envoyer aux autorités judiciaires des États membres et finalement contrôler les poursuites menées* ». Le Comité

....

(21) FIJNAUT, 1999a.

....

(22) Cour des Comptes, 1998.

d'experts ne s'est pas prononcé sur la question de savoir s'il valait mieux confier à un organisme indépendant la lutte contre la corruption, qu'elle soit interne ou externe à la Commission européenne.

Europol et la probité de son personnel

La mise en place d'Europol dans le cadre du «Troisième Pilier» n'est pas allée de soi non seulement parce que, dans le passé, les forces de police transnationales européennes ont toujours fonctionné comme des instruments d'oppression, mais aussi parce que la tâche principale d'Europol concerne l'échange de renseignements au niveau international ; nombreux étaient ceux qui se demandaient si cette mission serait exercée de façon adéquate²³. En dépit de toutes ces difficultés, la convention Europol a été mise en œuvre en 1998²⁴.

La probité des membres du personnel d'Europol représente un enjeu d'une très grande importance. Il est certain que si de tels problèmes surgissaient, Europol perdrait immédiatement une grande partie de sa crédibilité et ne serait plus en mesure de fonctionner. Les publications sur la coopération policière ignorent généralement ce problème pourtant crucial²⁵. Les rédacteurs de la convention l'ont envisagé à l'article 31.2 : *«Lorsque Europol confie une activité difficile à des membres de son personnel, les États membres doivent, à la demande du directeur d'Europol, s'assurer qu'une sélection rigoureuse de ses propres ressortissants a été effectuée en fonction des dispositions nationales et doivent mutuellement se fournir aide et assistance à cet effet»*.

Il est évident que la corruption par un membre du personnel d'Europol sous forme de vente, par exemple, de renseignements confidentiels à des groupes criminels aurait des implications désastreuses pour la légitimité de cette institution. Mais la convention fait certainement référence à d'autres formes de déviance. L'article 32.2 mentionne également la criminalité policière. Les membres du personnel d'Europol *«seront tenus de ne communiquer à aucune personne non habilitée ni à aucun membre du public les*

....
(23) FIJNAUT, 1994b.

....
(24) Council Act, 1995.

....
(25) ADEN, 1998 ; ANDERSON, DEN BOER, 1994 ; BIGO, 1996.

faits ou renseignements qui viennent à leur connaissance dans l'exercice de leurs fonctions ou de leurs activités». Le paragraphe 4 ajoute que chaque État membre doit considérer toute violation de cette règle comme une contravention à sa législation sur la protection du secret. Une telle violation peut éventuellement coïncider avec un acte de corruption.

En dehors d'une affaire portant atteinte à la coopération policière entre États membres dans le cadre de la Convention de Schengen - en 1997, un membre du personnel du bureau belge de Schengen avait fourni des informations confidentielles à des criminels -, il n'y a eu aucun incident de ce genre au sein d'Europol jusqu'à présent. Il faut cependant demeurer vigilants, en particulier depuis que le traité d'Amsterdam a renforcé le rôle d'Europol dans les enquêtes criminelles multinationales au sein de l'Union européenne.

LA QUESTION DE LA PROBITÉ POLICIÈRE AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

Cette section s'attache brièvement à la probité de la police dans quelques-uns des grands pays européens, membres du Conseil de l'Europe et/ou de l'Union européenne et est complétée par une étude plus détaillée de la situation aux Pays-Bas et en Belgique.

UNE ESQUISSE DE LA SITUATION DANS QUELQUES CONTEXTES NATIONAUX

Les débats en Europe ont conduit à des études comparées sur la corruption ou au moins à des publications comportant des articles sur la corruption dans divers pays. Citons, par exemple, l'étude de droit comparé des dispositifs pénaux de lutte contre la corruption en Europe et dans d'autres parties du monde, menée de 1995 à 1997 par le *Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht*²⁶, ou la collection d'essais par D. Della Porta et Y. Mény (1997) sur la démocratie et la corruption politique en Europe. Toutefois, il n'existe aucune étude comparée

....

(26) ESER, ÜBERHOFEN,
HUBER, 1997.

(théorique et/ou empirique) sur la probité policière en Europe.

En Allemagne, la probité de la police, ou son absence, fait l'objet de discussions mais il n'existe pas, à notre connaissance, d'analyse générale sans parler d'enquête empirique complète. Comme au Royaume-Uni, la plus grande partie des publications sur la corruption policière s'intéresse aux facteurs qui contribuent à son existence et aux moyens d'en limiter les risques. Cet intérêt a commencé à apparaître au début des années quatre-vingt et ensuite dans le cadre du débat sur l'évolution du crime organisé²⁷. On pensait alors que si des criminels élaboraient des stratégies de corruption pour atteindre leurs objectifs, on rencontrerait toujours des officiers de police corrompus. Depuis lors, la question de la corruption policière est devenue un simple élément d'un débat plus large et plus profond sur la corruption politique en général²⁸. D'autres publications sur la corruption policière et sa prévention sont disponibles, mais aucune enquête de terrain empirique n'a été menée sur ce phénomène en tant que tel ou sur des cas concrets²⁹. La recherche s'est limitée à présenter des données quantifiées sur les forces de police et/ou des enquêtes menées auprès des policiers quant à leur expérience et leurs opinions sur ce type d'improbité³⁰. D'une certaine façon, le même constat s'applique à la criminalité policière. Des publications peuvent être trouvées sur les pouvoirs très étendus de la police, en particulier au regard des valeurs de la CEDH et de la constitution allemande³¹. Cependant, depuis des années, il n'y a pas eu de recherches empiriques sur ce sujet.

Plus on étudie la situation en Europe centrale et orientale, plus la situation semble grave. Ce constat est illustré par la présentation du projet *Octopus* du Conseil de l'Europe et de la Commission européenne. Un rapprochement entre la lutte contre le crime organisé et la lutte anti-corruption peut être établi. Une enquête récente menée au sein des populations tchèque, slovaque, ukrainienne et bulgare montre que la corruption active et passive est endémique dans de nombreuses institutions³². La recherche que nous avons menée dans le cadre du Projet *Octopus* sur la

.....

(27) SIELAFF, 1983.

.....

(28) BOTTKE, 1998 ;
CLAUSSEN, 1995 ;
VAHLENKAMP, KNAUSZ, 1995.

.....

(29) POERTING, VAHLENKAMP,
1998.

.....

(30) SEIDEL, 1993 ; HOLZ,
1997.

.....

(31) LISKEN, DENNINGER,
1992 ; BENFER, 1990 ;
WESZLAU, 1989.

.....

(32) MILLER, GRODELAND,
KOSHECHKINA, 1998.

République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, démontre que, après les douanes et le fisc, la police fait face à des problèmes de corruption, du simple prélèvement d'« amendes » par des agents à l'obtention par des groupes criminels de renseignements sur les actions policières contre les attentats à la bombe commis au sein du « milieu »³³. Pour différentes raisons, et en fait tout comme en Europe occidentale, il est difficile d'évaluer l'importance de ces problèmes. Nous ne connaissons que les cas qui ont été révélés par les services anti-corruption internes. Il est à noter, cependant, que dans les publications sur la situation en Russie, la police est souvent dépeinte comme une institution très corrompue³⁴. Toutefois, les recherches menées parmi les fonctionnaires condamnés et détenus dans une prison aux environs d'Irkoutsk ont démontré qu'il fallait être prudents. Contrairement aux douaniers et aux magistrats, les officiers de police répondent généralement d'offenses qui n'ont rien à voir avec l'exercice de leur fonction. À peine moins d'un tiers d'entre eux a été condamné pour corruption ou criminalité policières³⁵. Il semble en fait qu'en Europe centrale et orientale, il soit bien plus difficile de cerner la criminalité policière. Hormis certains écrits journalistiques, dont le bien-fondé n'est pas prouvé, et certains cas décrits par des rapports d'organisations humanitaires, aucune source accessible ne peut fournir une analyse exacte de la situation.

LA SITUATION AU BÉNÉLUX

Débats et recherches aux Pays-Bas

Dans cette partie du Bénélux, la probité policière a fait la une au milieu des années soixante-dix suite à un scandale au sein de la police d'Amsterdam impliquant des officiers de police des « quartiers chauds » ainsi que des membres du personnel des services centraux, en particulier de la brigade des stupéfiants. Ce scandale a révélé des pratiques de corruption policière - acceptation d'argent de trafiquants de drogue chinois - et de criminalité policière - vol de marchandises durant les perquisitions à domicile³⁶. Les débats

.....
(33) FIJNAUT, 1999b.

.....
(34) HANDELMAN, 1995.

.....
(35) SHELLEY, REPETSKAYA, 1999.

.....
(36) FIJNAUT, 1977 ; PUNCH, 1985.

qu'il a soulevés ont provoqué dans les années suivantes non seulement un certain nombre d'études sur ces déviances policières mais également, au moins à Amsterdam, la mise en place d'un *Bureau des affaires internes* (BAI), chargé d'enquêter sur les cas de comportements déviants et donc de corruption, en collaboration avec un Service national d'enquêtes (*Rijksrecherche*). L'expression de comportement déviant montre que les débats sur la probité de la police pouvaient couvrir soit tous les types possibles d'actions irrégulières, indifféremment du fait qu'elles soient criminalisées ou non, soit uniquement la corruption ou, dans un degré moindre, le mauvais usage de pouvoirs policiers étendus. On notera, à ce propos, que dans les grandes villes, dans les années soixante-dix, des groupes activistes avaient ouvert des bureaux où les citoyens pouvaient venir faire état de leurs plaintes relatives à l'activité des services policiers locaux. Ces bureaux critiquaient notamment la manière dont la police utilisait la force pour maintenir l'ordre³⁷.

....

(37) KLACHTENBUREAU, 1981.

....

(38) PJJL, 1991.

....

(39) FIJNAUT, 1993.

Dans les années quatre-vingt, les débats sur les déviances policières ont pris un nouvel essor suite à des révélations médiatisées sur de graves cas de corruption policière, associés à d'autres crimes³⁸, ce qui a conduit la police néerlandaise à nous solliciter pour enquêter sur la réalité du problème³⁹. Notre enquête a mis en lumière que, pour diverses raisons, il était impossible non seulement de déterminer l'étendue nationale de la corruption mais également le nombre total de cas de corruption enregistrés aux Pays-Bas dans une période donnée. Quatorze cas graves ont été examinés en détail. Ils concernaient des officiers de police qui travaillaient dans le bureau d'enregistrement des étrangers, la brigade des stupéfiants et le bureau des affaires réglementaires (appliquant les lois sur le jeu). Ils concernaient également des officiers de police qui, dans l'exercice de leurs fonctions, étaient en contact avec toutes sortes d'entreprises privées. Dans certains cas, le terme de « corruption stratégique » nous semble approprié pour évoquer les relations durables entre officiers de police et criminels.

Cette recherche a non seulement renouvelé l'intérêt porté à la lutte anti-corruption mais a également conduit,

en 1993 et 1994, à la conception gouvernementale d'une politique nationale de probité policière⁴⁰. Le terme « probité », dans ce contexte, a été considéré dans son acception la plus étendue, à savoir l'absence non seulement de corruption et de criminalité policières mais également de comportement inapproprié envers des collègues ou d'autres personnes (comme par exemple le harcèlement sexuel d'un collègue, femme ou homme). Dans le « statut sur la probité », décrété en 1997, ainsi que dans plusieurs projets d'organisation des corps policiers, cette définition étendue a été conservée⁴¹. Toutefois, le cœur de ce statut consiste en des règles de comportement destinées à s'opposer à la corruption et à la criminalité policières, les étapes proposées par le gouvernement étant plus particulièrement destinées à combattre ces deux formes majeures d'improbité policière : la mise en place de bureaux des affaires internes (BAI), le repérage des postes vulnérables, la nécessité d'une transparence accrue pour les activités externes, etc. Ce qui correspond bien à la conviction selon laquelle, eu égard à la nature et à la complexité des fonctions et pouvoirs de la police, la probité de cette dernière est la condition fondamentale pour assurer la légitimité de ses actions : « *Le citoyen tout comme l'autorité compétente doivent être constamment assurés que, dans notre système démocratique, le pouvoir policier est honnête* ». L'idée selon laquelle la probité policière et l'état constitutionnel démocratique vont de pair est largement répandue aux Pays-Bas. Des congrès et colloques sont régulièrement organisés sur ce thème⁴².

Il n'en reste pas moins vrai que la corruption et la criminalité policières persistent aux Pays-Bas, ce qui est apparu en 1993, lors de l'enquête parlementaire de l'affaire EIR : une équipe d'enquête inter-régionale (EIR) a été dissoute parce que le service de renseignements avait employé des méthodes inacceptables (laissant partir, sans vérification, un informateur avec plus de 285 tonnes de drogue douce et 100 kg de cocaïne dans le but d'arrêter le chef de la bande de trafiquants). D'autres autorités policières haut placées ont cependant suggéré que cette décision provenait de la corruption de hauts responsables de la police

.....

(40) KOLTHOFF, 1994.

.....

(41) Police Rotterdam-Rijnmond, 1997.

.....

(42) VALKENBURG, DE WEERT, 1998 ; BROEKHOF, STRUYS, DE WIT, 1998.

....

(43) FIJNAUT, BOVENKERK, BRUINSMA, VAN DE BUNT, 1998.

d'Amsterdam. Il était donc à nouveau question de deux formes distinctes d'improbité policière, ce qui a rapidement conduit les protagonistes du scandale à vouloir se justifier énergiquement. La discorde persistante et empoisonnée entre police et cercles judiciaires a produit, durant l'année 1994, de tels conflits politiques que les ministres de la Justice et de l'Intérieur ont dû donner leur démission. La Chambre Basse a alors décidé d'enquêter sur cette affaire et a donc placé un groupe de recherche sous notre direction, pour étudier la nature et l'évolution du crime organisé aux Pays-Bas⁴³.

La commission d'enquête et le groupe de recherche ont conclu que la corruption policière représentait un problème appelant des mesures urgentes. Aucune preuve n'a permis d'affirmer que la hiérarchie de la police d'Amsterdam était corrompue et avait décidé de dissoudre le EIR ; mais trente-quatre cas de corruption ont été recensés par les BAI entre 1992 et 1995 dans différents services, dont quinze cas clairement liés au milieu du crime organisé. Durant la même période, un grand nombre de cas de corruption ont impliqué des policiers et de douaniers à l'aéroport de Schiphol. Pour la plupart, il s'agissait de transmettre des informations confidentielles à des groupes criminels moyennant contre-partie financière, des marchandises ou des services. C'est pourquoi, après la conclusion de l'enquête parlementaire, la décision a été prise d'enquêter à l'échelon national. En analysant des dossiers de la période 1993 à 1995, les enquêteurs ont trouvé 214 cas d'échange d'informations avec la pègre dont 110 où les contacts avec ce milieu semblaient étroits, répétés et particulièrement risqués. Dans 33 cas, nous pouvons parler d'infiltration active ou de tentatives d'infiltration du système policier par des groupes criminels ; dans 71 autres cas, d'officiers de police (des « policiers criminels ») monnayant des informations confidentielles de leur propre initiative⁴⁴.

....

(44) VAN RUTH, GUNTHER MOOR, 1997.

La commission d'enquête a démontré que les méthodes policières utilisées par la section de renseignements de l'EIR étaient tout à fait inacceptables. Elle doutait sérieusement de la probité des officiers de police impliqués, en particulier du fait qu'ils aient dit la vérité sur l'utilisation de ces

méthodes. En dépit d'une enquête très approfondie de leur rôle par le *Rijksrecherche*, et complémentaire de la commission d'enquête, les preuves ne s'avéraient pas suffisantes pour conclure à la culpabilité de ces policiers en matière de corruption et les faire passer en jugement. Des mesures disciplinaires ont été retenues contre eux et des condamnations pour faux serments ont été prononcées devant la commission d'enquête mais l'instruction criminelle n'est pas encore terminée⁴⁵. Ce cas montre que, pour différentes raisons, il n'est pas toujours facile de déterminer les faits en matière d'improbité policière, pas même par le biais d'une enquête criminelle ou parlementaire approfondie⁴⁶. Cette conclusion est difficile à admettre pour un État constitutionnel démocratique qui suppose que l'administration publique, et bien évidemment la police, soit tôt ou tard transparente ou puisse le devenir car l'opacité nuit à sa légitimité. C'est également la raison pour laquelle l'enquête criminelle dans l'affaire EIR n'a pas encore abouti.

....

(45) Commission d'enquête, 1996 ; *Rijksrecherche*, 1996.

....

(46) MARX, 1992.

Discussions et recherches en Belgique

Ces dernières années, l'image de la Belgique a été mise à mal dans la presse internationale. Deux affaires ont particulièrement attiré l'attention : l'affaire Agusta-Dassault – ces deux entreprises offrant des pots-de-vin, vers la fin de l'année 1988 et le milieu de l'année suivante, au parti socialiste dans le cadre de l'acquisition de nouveaux avions - et l'affaire Dutroux - ce délinquant sexuel qui, avec l'aide de complices en 1995 et 1996, a kidnappé et assassiné plusieurs jeunes filles.

La publicité mondiale donnée à ces affaires a renforcé l'impression qu'en plus d'être affligée d'un gouvernement politique corrompu, la Belgique était également dotée d'une administration publique inefficace. Même si cette image doit être corrigée, il est évident cependant que, depuis le début des années quatre-vingt, un nombre croissant de citoyens belges pense que leur système pénal fonctionne vraiment mal et que leur gouvernement est incapable d'améliorer la situation.

.....

(47) FIJNAUT, 1993.

.....

(48) FIJNAUT, 1994a.

.....

(49) DEMOLIN, 1988.

Cette impression est pour la première fois apparue en Belgique à la fin des années soixante-dix lorsque des membres de deux services nationaux de police, créés pour lutter de manière proactive contre des crimes graves, sont passés du côté des criminels, certains étant corrompus, d'autres ayant commis des infractions⁴⁷. L'affaire François Case, du nom de l'un des chefs de police impliqués, représente en l'occurrence un cas d'école pour illustrer les grands types d'improbité policière. La légitimité de la police belge et en partie du système judiciaire a fortement souffert de ce scandale. La crise de légitimité a atteint un pic alarmant au milieu des années quatre-vingt devant l'incapacité policière à arrêter la bande des Nivelles qui avait commis plus de vingt attaques et vols dans des supermarchés, restaurants, magasins d'armes et plus de vingt-huit meurtres, sans parler de coups et blessures plus ou moins sérieux. De nombreux citoyens ne pouvaient accepter que cet échec provienne uniquement d'une organisation inefficace du système pénal qui mettait en concurrence trois forces de police et pensaient, au contraire, qu'il relevait d'un manque d'intégrité manifeste au sein des agences impliquées dans ces affaires, empêchant que la lumière soit faite. Par la suite, d'autres affaires sordides, jamais élucidées ou seulement partiellement, par exemple une affaire de corruption policière à Anvers lié à un trafic de femmes et à la prostitution⁴⁸, ou le meurtre d'André Cools, chef du parti socialiste wallon⁴⁹, ont encore diminué la légitimité de la police et du système judiciaire au fil du temps. Le malaise créé par le cas Dutroux en 1996 au sein de l'État constitutionnel de Belgique n'a donc pas surgi de nulle part mais a représenté un nouveau point d'orgue à une crise qui dure encore aujourd'hui. Les proportions prises par cette affaire - comme en atteste la « marche blanche » à Bruxelles en octobre de la même année - se comprennent à la lumière du passé même si l'affaire Dutroux possède en elle-même des propriétés susceptibles de frapper l'imaginaire collectif.

Les répercussions de cette affaire ont été significatives. Tout d'abord, des projets de restructuration profonde de la police et du système judiciaire ont vu le jour, même s'il n'a

pas été simple pour le gouvernement, en ces temps de crise, de réunir un consensus politique et qu'il est aujourd'hui tout aussi difficile de mettre en place cette restructuration. Ensuite, l'affaire a certainement eu un impact considérable sur la vie politique belge. De nombreuses personnes dans les Flandres ont craint que l'extrême-droite, unie dans le parti antidémocratique « *Vlaams Blok* », récupère de nombreux votes aux élections de juin 1999 suite à ces affaires et particulièrement au cas Dutroux. Cela prouverait le cas échéant que l'improbité de la police et du système judiciaire, ou du moins l'idée que s'en font certaines parties de la population, est susceptible de miner de façon importante la légitimité de ces institutions et de mettre en péril un État constitutionnel démocratique. Le premier ministre, Monsieur Dehaene, a ainsi déclaré son intention de défendre, lors de ces élections, l'État constitutionnel démocratique⁵⁰.

Mais la police belge manque-t-elle vraiment de probité ? Est-elle réellement aussi corrompue et criminelle que certains, dans le pays et en dehors, le pensent ? Sur quelles bases peut-on le supposer ? Sur les rapports des commissions parlementaires d'enquête qui ont étudié l'affaire de la bande des Nivelles ainsi que l'affaire Dutroux en 1996 et 1997 ? Nos recherches approfondies sur ces deux commissions nous permettent d'avancer les faits suivants.

La commission chargée d'enquêter sur l'affaire de la bande des Nivelles a été mise en place pour déterminer la vérité. Comme on dit, c'était « une enquête sur l'enquête ». De cette enquête approfondie, il ressort qu'un certain nombre d'affirmations de la part de journalistes, ayant dans le passé porté préjudice à la probité et donc à la légitimité des forces de police et en particulier de la gendarmerie, n'avaient aucun fondement. Cependant certaines assertions semblaient être en totalité ou en partie vraies, par exemple le fait que l'enquête sur toutes les implications possibles des membres de la gendarmerie n'ait jamais été achevée. Sous réserve des résultats d'enquêtes ultérieures sur certains officiers de police, aucun fait n'a pu être trouvé. Les enquêtes ont été menées avec amateurisme et caractérisées par une méfiance mutuelle et des conflits entre

♦♦♦♦

(50) (NDLR) Le Vlaams Block est arrivé en troisième position lors des élections de juin 1999 devant le parti socialiste.

.....
(51) FIJNAUT, VERSTRAETEN,
1997.

détenus, services de police et magistrats, par « une sale guerre des polices » soutenue par les autorités judiciaires compétentes⁵¹. Si le système pénal a perdu sa légitimité suite à cette affaire sordide, c'est d'abord par un manque d'efficacité combiné aux rumeurs persistantes sur l'implication d'officiers de police dans la bande des Nivelles et à un manque total de transparence vis-à-vis du public sur les progrès de l'enquête.

En ce qui concerne le fonctionnement des forces de police, la commission Dutroux est parvenue à la conclusion que la plupart des enquêtes présentaient de nombreuses failles. Les enquêtes techniques ont été conduites avec amateurisme. Les échanges de renseignements sur Dutroux dans les différents services étaient complètement inappropriés. La manière dont les différents chefs de police ont dirigé les enquêtes était chaotique, etc. Bien que toutes ces défaillances puissent expliquer pourquoi Dutroux n'a pas été appréhendé plus tôt, de nombreuses personnes pensent que, comme pour la bande des Nivelles, tout n'a pas été dit. Des soupçons portent en particulier sur la protection dont aurait bénéficié Dutroux de la part de personnes influentes et/ou d'agences gouvernementales liées d'une façon ou d'une autre, à ses activités criminelles : la remise des jeunes filles, bien sûr, aux réseaux de prostitution mais également le trafic de véhicules volés. Dans son premier rapport, la commission d'enquête a fait état de ces suppositions et a conclu qu'il y avait suffisamment de raisons pour poursuivre l'enquête. Il semblerait que les renseignements aient été remis trop tardivement aux magistrats par les policiers, que les relations entre les officiers de police et les collaborateurs suspectés de Dutroux aient été douteuses, qu'un officier de police qui connaissait Dutroux ait peut-être, et de façon répétée, entravé les enquêtes. Pour résumer, la commission n'a pas rejeté l'éventualité de corruption policière. Dans son enquête de suivi, il a de nouveau été avancé que les services de police agissaient souvent sans professionnalisme mais aucun fait n'a permis de prouver l'existence de cas de corruption policière dans l'affaire Dutroux. Les conclusions de la commission, dont l'origine demeure confuse (pression des médias, peur de perdre sa crédibilité aux yeux du public) ont manifeste-

ment encore aggravé l'image de la police en Belgique et de l'état constitutionnel démocratique⁵².

Bien que ces deux affaires diffèrent l'une de l'autre, elles mettent en évidence les mêmes phénomènes. D'abord, elles montrent à nouveau que l'improbité de la police est un phénomène difficile à cerner au cours d'une enquête parce, que, entre autres, elle est très proche du non-professionnalisme et de l'inefficacité. Ensuite, l'improbité et la croyance répandue que la police manque de probité ont un effet désastreux sur la crédibilité de la police et par conséquent sur la crédibilité de l'État constitutionnel démocratique. Troisièmement, la crédibilité de la police dans un état constitutionnel démocratique peut être manipulée très facilement par des groupes (journalistes, politiciens, etc.) pour influencer l'opinion publique. Dans un état constitutionnel démocratique, la crédibilité de la police dépend, en d'autres termes, non seulement de sa propre probité mais aussi de la probité des autres institutions. Ainsi que Montesquieu nous le disait dans *L'Esprit des Lois*, l'État constitutionnel démocratique n'est jamais achevé, c'est une tâche permanente, sous la responsabilité de tous.

N'y-a-t-il donc pas en Belgique de débats sur la corruption ou la criminalité policières ? Comme dans d'autres pays, il est difficile de répondre à cette question en raison du manque de sources appropriées. Les rapports annuels du Comité Permanent P - un comité lié au parlement et chargé essentiellement de surveillance auprès des forces de police - représentent la source générale la plus conséquente au niveau national mais les chiffres fournis par ces rapports ne sont pas fiables⁵³. Dans le rapport annuel de 1997, il est indiqué que des enquêtes ont été effectuées sur 237 affaires - dont 13 cas de corruption, 27 violations du secret professionnel, 37 actes de violence, 62 perquisitions arbitraires de domiciles - et que des renseignements ont été reçus de la part des autorités judiciaires dans 3 cas de corruption, 5 cas de violations de secret professionnel, 143 actes de violence, 47 perquisitions arbitraires de domiciles⁵⁴.

S'il existe bel et bien un problème de probité policière en Belgique, aucun élément ne permet d'établir une comparaison avec d'autres pays.

.....

(52) Comité d'enquête
Dutroux, 1997-1998.

.....

(53) (NDLR) Sur le comité
permanent, voir dans ce
numéro le rapport de
Bruno Le Roux.

.....

(54) Comité Vast, 1998.

CONCLUSION

On aura compris que la question de la probité policière en Europe est extrêmement importante pour les institutions européennes, tout autant que pour les futurs états membres de l'Union européenne. *La Déclaration sur la police* de 1979 constitue toujours un document de référence notamment parce qu'il souligne à quelles conditions un État constitutionnel démocratique peut être crédible. L'érosion de la confiance du public dans la probité policière, comme c'est le cas en Belgique, est susceptible de miner les fondements de l'État.

La distinction apportée dans la Déclaration entre corruption et criminalité policières nous paraît légitime. Ces deux formes d'improbité sont les plus répandues. On peut comprendre que dans de nombreux États membres, d'autres formes de comportements policiers, inconvenants et inappropriés, soient taxées d'improbité, même si la ligne entre corruption et criminalité policières, d'un côté, et comportements policiers inappropriés, de l'autre, n'est pas toujours facile à trouver. Cependant, l'extension de la notion d'improbité à d'autres comportements rend la police certainement trop vulnérable à la manipulation de la confiance du public en sa probité. En d'autres termes, elle expose la police au risque d'une perte inutile de légitimité.

Une reformulation de la Déclaration sur la police, au moins de la première partie qui traite de déontologie, peut être envisagée non seulement parce que le texte actuel pourrait être amélioré mais également parce que les circonstances dans lesquelles il a été rédigé ont changé. Nous pensons notamment aux efforts effectués au niveau des États membres pour renforcer et améliorer la lutte contre l'improbité policière. Par ailleurs, l'application de la CEDH dans le domaine de l'activité et de la coopération policières a été largement étendue. Le projet de reformulation de la déclaration permettrait enfin de promouvoir des recherches comparatives sur la corruption policière au sein des États membres, destinées à alimenter la réflexion sur la rédaction d'une nouvelle version.

■ **Cyrille FIJNAUT**

Professeur-Université catholique de Louvain (Belgique)

BIBLIOGRAPHIE

- ACTION PLAN TO COMBAT ORGANIZED CRIME, *Official Journal*, 15-8-1997, n°C, p. 251/1-251/18.
- ADEN (H.), 1998, *Polizeipolitik in Europa*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- ANDERSON (M.), DEN BOER (M.) (ed.), 1994, *Policing across borders*, London, Pinter Publishers.
- AYLING (R.), 1999, «Challenging Macpherson», in *Police Review*, 12 March, p. 16-18.
- BIGO (D.), 1996, *Polices en réseaux ; l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BENFER (J.), 1990, *Grundrechtseingriffe im Ermittlungsverfahren*, Cologne, Carl Heymanns Verlag.
- BOTTKE (W.), 1998, «Korruption und Kriminalrecht in der Bundesrepublik Deutschland», in *Zeitschrift für Rechtspolitik*, p. 215-221.
- BROEKHOF (H.), STRUYS (J.), DE WIT (T.), 1998, *Rapport ten behoeve van het congres 'Naar een beter zicht op integriteitsaantasting'; samenwerking opsporingsinstanties bij aanpak schending integriteit*, Tiel, Rijksrecherche.
- CLAUSSEN (H.), 1995, *Korruption im öffentlichen Dienst ; ein Überblick*, Cologne, Carl Heymanns Verlag.
- COX (B.), SHIRLEY (J.), SHORT (M.), 1977, *The fall of Scotland Yard*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Commission to investigate allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the Police Department*, 1994, New York, The City of New York (Mollen Commission).
- Committee of Independent Experts, 1999, *First report on allegations regarding fraud, mismanagement and nepotism in the European Commission*, Brussels, <http://www.europarl.eu.int/experts/en/default.htm>.
- Committee of Inquiry into the Dutroux case, 1997, 1998, in Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, *Verslag*, 1996-1997, n°713/6; *Verslag*, 1997-1998, n°713/8.
- Council Act of 26 July 1995, drawing up the Convention ... on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention), *Official Journal*, 27-1 1- 1995, n°C, p.316/1-316/32.
- Council Act of 26 July 1995, drawing up ... the Convention on the Protection of the European Communities' Financial Interests, *Official Journal*, 27-11-1995, n°C, p. 316/48-316/52.
- Council Act of 27 September 1996, drawing up ... a Protocol to the Convention on the Protection of the European communities' Financial Interests, *Official Journal*, 23-10-1996, n°C, p. 313/1-313/5.
- Council Act of 26 May 1997, drawing up ... the Convention on the Fight against Corruption involving Officials of the European Communities or Officials of Member States of the European Union, *Official Journal*, 25-6-1997, n°C, p. 195/1-195/10.
- Council of Europe, 1996, *Programme of action against corruption adopted by the Committee of Ministers*, Strasbourg.

BIBLIOGRAPHIE

- Council of Europe (ed.), 1997, *Police ethics in a democratic society*, Strasbourg, Council of Europe Publishing.
- Court of Auditors, 1998, Special report n°8198, *Official Journal*, 22-7-1998, n°C, p. 230/1-230/23.
- CRAWSHAW (R.), DEVLIN (B.), WILLIAMSON (T.), 1998, *Human rights and policing ; standards for good behaviour and a strategy for change*, The Hague, Kluwer Law International.
- Criminal Law Convention on Corruption, Strasbourg, 1999, European Treaty Series, 173.
- CSONKA (P.), 1997, « Corruption: the Council of Europe's approach », in RIDER (B.) (ed.), *Corruption: the enemy within*, The Hague, Kluwer Law International, p. 343-353.
- DEAN (J.), 1999, « Confronting corruption », *Police Review*, 9 April, p. 20-21.
- DELLA PORTA (D.), MÉNY (Y.) (ed.), 1997, *Democracy and corruption in Europe*, London, Pinter.
- DEMOULIN (M.), 1998, *Avec André Cools au cœur du parti socialiste liégeois*, Liège, Éditions Luc Pire.
- Enquête commissie opsporingsmethoden, 1996, *Inzake opsporing*, The Hague, SDU Uitgevers.
- ESER (A.), ÜBERHOFEN (M.), HUBER (B.), (ed.), 1997, *Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht*, Freiburg i. B., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- EVANS (M.), MORGAN (R.), 1992, « The European Convention for the Prevention of Torture : operational practice », *International and Comparative Law Quarterly*, p. 590-614.
- FRANCIS (P.), DAVIES (P.), JUPP (V.), (ed.), 1997, *Policing futures; the police, law enforcement and the twenty-first century*, London, Macmillan Press.
- FIJNAUT (C.), 1977, « Corruptie, politie en de rotte-appel-theorie », *Delikt en Delinquent*, p. 409-417.
- FIJNAUT (C.), 1983, *De zaak-François ; beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerp, Kluwer.
- FIJNAUT (C.), 1993, *Politiele corruptie in Nederland*, Arnhem, Gouda Quint.
- FIJNAUT (C.), 1994a, *Prostitutie, vrouwenhandel en (vermeende) politiecorruptie in Antwerpen; de reactie van de overheid*, Leuven, Acco.
- FIJNAUT (C.), 1994b, « International policing in Europe : present and future », in *European Law Review*, p. 599-619.
- FIJNAUT (C.), 1999a, « Judicial cooperation and organized crime in the European Union », in HEERE (W.) (ed.), *International law and The Hague, 750th anniversary*, The Hague, TMC Asser Press, p. 9-14.
- FIJNAUT (C.), 1999b, « De uitbreiding van de Europese Unie en de strafrechtsvergelijking », (in press).
- FIJNAUT (C.), BOVENKERK (F.), BRUINSMA (G.), VAN DE BUNT (H.), 1998, *Organized crime in the Netherlands*, The Hague, Kluwer Law International.

BIBLIOGRAPHIE

FIJNAUT (C.), VAN OTRIVE (L.), 1980, «La déclaration sur la police ; commentaires à sa genèse et considérations relatives à sa valeur», in Conseil de l'Europe and Eurofedop (ed.), *Colloque «La police au service des droits de l'homme»*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

FIJNAUT (C.), VERSTRAETEN (R.), 1997, *Het strafrechtelijk onderzoek inzake de «bende van Nijvel»*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2 vol.

HANDELMAN (S.), 1995, *Comrade criminal : Russia's new mafiya*, New Haven, Yale University Press.

HILL (P.), 1990, *Stolen years ; before and after Guildford*, London, Corgi Books.

Hungarian Helsinki Committee, 1999, *Police in transition : the Budapest Recommendations*, Budapest.

HOLZ (K.), 1997, «Korruption in der Polizei ? Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption», *Kriminalistik*, p. 407-414.

JAEGER (M.), 1998, «Action internationale contre la corruption ; le groupe multidisciplinaire sur la corruption du Conseil de l'Europe», in: *Corruption de fonctionnaires et fraude européenne*, Brussels, Bruylant, p. 159-177.

JENNINGS (A.), LASHMAR (P.), SIMSON (V.), 1990, *Scotland Yard's cocaine connection*, London, Arrow Books.

Klachtenburo politieoptreden, 1981, *Uw rechtsorde is de onze niet*, Amsterdam, Studio Pierre.

Knapp, The Commission, 1972, *report on police corruption*, New York.

KNUDSEN (P.), «La lutte contre la corruption: un point de vue européen», in *Corruption de fonctionnaires et fraude européenne*, Bruxelles, Bruylant, p. 59- 67.

KOLTHOFF (E.) (ed.), 1994, *Strategieën voor corruptiebeheersing bij de politie*, Amhem, Gouda Quint.

LEISHMAN (F.), LOVEDAY (B.), SAVAGE (S.), (ed.), 1996, *Core issues in policing*, Harlow, Longman.

LISKEN (H.), DENNINGER (E.) (ed.) (1992), *Handbuch des Polizeirechts*, München, CH Beck'sche Verlagsbuchhandlung.

LUSTGARTEN (L.), 1986, *The governance of police*, London, Sweet and Maxwell.

MACPHERSON OF CLUNY (W.), 1999, *The Stephen Lawrence inquiry*, London, The Stationary Office.

MARX (G.), 1992, «When the guards guard themselves: undercover tactics turned inward», *Policing and Society*, p. 151-172.

MASON (G.), 1998, «Anti-corruption squads will be required by most forces», *Police Review*, 18 December, p. 5.

Metropolitan, The Police, 1985, *The principles of policing and guidance for professional behaviour*, London.

MILLER (W.), GRODELAND (A.), KOSHECHKINA (T.), 1998, «Are the people victims or accomplices ? The use of presents and bribes to influence officials in Eastern Europe», *Crime, Law and Social Change*, p. 273-310.

- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police ; sociologie de la force publique*, Paris, Éditions La Découverte.
- MORGAN (R.), NEWBURN (T.), 1997, *The future of policing*, Oxford, Clarendon Press.
- MURDOCH (J.), 1998, « The European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: activities in 1996 and 1997 », *European Law Review, Human Rights Survey*, p. 199-210.
- POERTING (P.), VAHLENKAMP (W.), 1998, « Strategien gegen die Korruption; ein Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung und bekämpfung in Polizeibehörden », in *Kriminalistik*, p. 733-743.
- Politie Rotterdam-Rijnmond, 1997, *Integer aan de Maas*, Rotterdam.
- PUNCH (M.), 1985, *Conduct unbecoming ; the social construction of police deviance and control*, London, Tavistock Publications.
- PUNCH (M.), KOLTHOFF (E.), VAN DER VIJVER (K.), VAN VLIET (B.) (ed.), 1993, *Coping with corruption in a borderless world*, Deventer, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- PIJL (D.), 1991, « Organized crime and police corruption in the Netherlands », in FIJNAUT (C.), JACOBS (J.) (ed.), *Organized crime and its containment; a transatlantic initiative*, Deventer, Kluwer, p. 101-120.
- RAAD VAN HOOFDCOMMISSARISSEN, 1997, *Het integriteitsstatuut van de Nederlandse politie*, The Hague.
- Resolution 690, 1979, on the Declaration on the Police, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 31st Ordinary Session, p. 4-9.
- RUTH VAN (A.), GUNTHER MOOR (L.), 1997, *Lekken of verstrekken? de informele informatie-uitwisseling tussen opsporingsinstanties en derden*, Nijmegen, Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen.
- Rijksrecherche, 1996, *Rapport onderzoek naar het functioneren van de RCID Kennemerland*, The Hague, Openbaar Ministerie.
- SEIDEL (B.), 1993, « Nimmt die Korruption zu? Überlegungen zu einer effektiveren Strafverfolgung », in *Kriminalistik*, p.2-9.
- SHELLEY (L.), REPETSKAYA (A.), 1999, « Analysis: corruption research among convicted government and law enforcement officials », in *Organized Crime Watch, NIS*, n°3, p.1-2.
- SHORT (M.), 1991, *Lundy ; the destruction of Scotland Yard's finest detective*, London, Grafton Books.
- SIELAFF (W.), 1983, « Bis zur Bestechung leitender Polizeibeamter? Erscheinungsformen und Beämpfung der organisierten Kriminalität in Hamburg », *Kriminalistik*, p. 417-422.
- TAYLOR (P.), 1987, *Stalker; the search for truth*, London, Faber and Faber.
- VERMEULEN (G.), 1997, « The fight against international corruption in the European Union », in RIDER (B.) (ed.), *Corruption: the enemy within*, The Hague, Kluwer Law International, p.333-342.
- VAHLENKAMP (W.), KNAUSZ (I.), 1995, *Korruption - hinnehmen oder handeln?*, Wiesbaden, Bundeskriminalamt.

BIBLIOGRAPHIE

VALKENBURG (W.), DE WEERT (A.) (ed.), 1998, *Corruptie; verschijningsvormen, opsporing, bestrijding en voorkoming*, Lelystad, Koninklijke Vermande.

Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten, 1998, *Jaarverslag 1997*, Brussels.

WATKINSON (M.), 1979, *Report on a Declaration on the police*, Strasbourg, Council of Europe, Parliamentary Assembly, Doc. 4212.

WESZLAU (E.), 1989, *Vorfelddermittlungen ; Probleme der Legalisierung « vorbeugender Verbrechensbekämpfung » aus strafprozessrechtlicher Sicht*, Berlin ,Duncker und Humblot.

WHITE (S.), 1998, *Protection of the financial interests of the European Communities: the fight against fraud and corruption*, The Hague, Kluwer Law International.

WINTER (M.), 1998, *Politikum Polizei; Macht und Funktion der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster, UT Verlag.

PERCEPTIONS DIVERGENTES DE LA CORRUPTION AU SEIN DE LA POLICE ALLEMANDE

par Klaus HOLZ

Cette enquête qui vise à pallier le manque de données empiriques sur la corruption policière s'appuie sur un questionnaire proposé en 1996 à un échantillon d'élèves de l'École de police du Land du Bade-Württemberg. Son principal intérêt est de mettre en exergue les difficultés liées à la définition d'un phénomène aux contours flous et mouvants, l'hétérogénéité des représentations des agents de police au sein de leur propre corps, la disparité des pratiques selon les services, et aux raisons pour lesquelles la corruption policière est peu ou pas combattue. En conclusion, l'article s'interroge sur les conditions d'une prévention plus efficace et propose des pistes d'action, telles qu'une meilleure diffusion des consignes professionnelles, la nécessité d'une charte éthique et l'importance du respect de règles de comportement.

93

♦♦♦♦

Nous tenons à remercier la rédaction de la revue *Kriminalistik* d'avoir bien voulu nous autoriser à publier la traduction de cet article : HOLZ (K.), 1997, «Korruption in der Polizei, Eine Untersuchung zum Umfang von Korruption in der Polizei und zur Einstellung von Polizeibeamten zu Korruption», *Kriminalistik*, juin, Heidelberg, p. 407-414. (NDLR) Pour complément d'information, voir MISCHKOWITZ (R.), BRUHN (H.), 2001, «Korruption Kein Thema für die Polizei ?», *Kriminalistik*, avril, Heidelberg, p. 229-235.

♦♦♦♦

(1) GOGOL, 1954, p. 5.

Nous reproduisons ici la traduction d'Arthur AMADOV, éditions de l'Arche (1958).

♦♦♦♦

(2) GOGOL, 1954, *op. cit.*, jaquette.

Le chef de police est un homme qui a vieilli à son poste. Pas bête à sa manière. Bien qu'il ne dédaigne pas les pots-de-vin, il est solide, sérieux, même un peu raisonneur. Il ne parle ni haut, ni bas, ni trop, ni pas assez. Chacune de ses paroles est lourde de sens ; les traits de son visage sont durs et grossiers, comme tous ceux qui ont commencé une carrière pénible par les grades inférieurs. Il passe assez rapidement de la crainte à la joie, de la bassesse à la hauteur, comme tout homme aux instincts primitifs. Uniforme boutonné, bottes et épérons. Cheveux coupés ras, grisonnants». C'est en ces termes que l'écrivain russe Nicolas Gogol dans sa comédie *Le Revisor*¹ décrit, en 1836, le chef de police Anton Antonovitch Skovznik-Dmoukhanovski. Le sujet est clair : Gogol décida de «rassembler tout ce qu'il connaissait alors de véreux en Russie... et de tout tourner en dérision». ² Il savait bien de quoi il parlait, ayant été lui-même fonctionnaire à St Pétersbourg avant de prendre conscience

de ses aptitudes littéraires et de devenir écrivain. Dans son ouvrage, *Le Revisor*, il a caricaturé une société profondément ancrée dans la corruption et la vénalité. Ce livre lui valut un franc succès.

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

Pendant longtemps nous avons considéré de haut, et avec une certaine suffisance, voire prétention, la mentalité «*bakchich*» des autres pays. La corruption, c'était un phénomène principalement associé à d'autres milieux culturels. Mais une série d'articles journalistiques sur des affaires de corruption, une augmentation du nombre de cas enregistrés par la police et un intérêt croissant de la recherche ont prouvé qu'il n'y a désormais plus de raison de rester sereins et suffisants. Au cours d'un récent jugement, un tribunal n'a pas hésité à mettre en garde contre la possibilité que l'Allemagne puisse devenir une «république bananière»³. Une série de cas connus de corruption, dans lesquels ont été impliqués des représentants de l'économie et de l'administration, conduit à remettre en cause l'image d'Épinal selon laquelle la corruption ne serait, en Allemagne, qu'un phénomène limité et en voie de disparition.

Des experts de la justice et de la police voient encore plus loin. Ainsi, le procureur au Tribunal de grande instance (LG) de Francfort, W. Schaupensteiner, décrit-il la situation en ces termes : «*Concernant la corruption et la vénalité, il ne s'agit plus de cas isolés de comportement déviant. La corruption dans l'administration publique relève davantage d'une criminalité qui, depuis des années déjà, s'est structurée en un solide réseau relationnel, s'immiscant dans le corps public et le gangrénant, telles des métastases. La corruption s'est généralisée. Elle s'infiltre dans les bureaux officiels des pouvoirs publics et des administrations. Dans le secteur de la construction, en particulier, elle apparaît comme partie intégrante au système*»⁴.

De même, des experts de l'Office fédéral de la police criminelle (BKA) estiment-ils la situation alarmante. Dans une étude sur la diffusion de la criminalité organisée dans le secteur public, les auteurs parviennent à la conclusion suivante

♦♦♦♦

(3) ZACHERT, 1994, p. 11-24.

♦♦♦♦

(4) REIER, 1993, p. 1.

: « Les cas de corruption, de vénalité et de violation du secret professionnel ne constituent que quelques faits isolés. Cette forme de corruption dans le secteur public apparaît toutefois aujourd'hui comme un phénomène qui s'est renforcé et étendu à certains secteurs sur la base de réseaux relationnels stabilisés ».

.....
(5) SIELAFF, 1992, p. 351-357.

.....
(6) REIER, *op. cit.*, p. 2.

La police est-elle également concernée ?⁵ Il est intéressant de constater que l'on a accordé jusqu'ici bien peu d'importance à cette question dans la littérature. Au cours de ces dernières années, seules quelques personnes se sont exprimées publiquement sur ce sujet aussi inhabituel que polémique. Il faut citer, en premier lieu, le directeur de l'Office de police (LKA) de Hambourg, Wolfgang Sielaff, qui en juin 1992, concluait, dans une publication qui a fait couler beaucoup d'encre⁶ que la corruption dans la police jouait un rôle bien plus important qu'on veut bien le croire d'ordinaire. En outre, la hausse de la criminalité organisée devait entraîner une exposition accrue des agents de police à des opportunités de corruption.

.....
(7) SIELAFF, 1992, *op. cit.*, p. 355.

W. Sielaff a relevé avec pertinence les avancées de cette évolution : « Il est effrayant de constater dans une étude de la police de la Rhénanie du Nord - Westphalie qu'en 1990, policiers, procureurs et politiciens locaux ont été impliqués dans une procédure sur cinq liée à la criminalité organisée »⁷.

DES DÉFINITIONS CONCEPTUELLES COMPLEXES

Mais de quoi parle-t-on au juste ? Des mots apparemment clairs ont souvent une signification floue, lorsque nous essayons d'expliquer avec le plus de précision et de clarté possibles ce que l'on entend par « corruption ». Le terme de « corruption » vient du latin « *corrumpere* » (corrompre). Mais on peut également faire un rapprochement avec la signification latine de « *corruptus* » (pourri).

Si l'on s'en tient à une démarche plus descriptive, on peut s'accorder avec la définition donnée par le dictionnaire Brockhaus, selon laquelle « la corruption... la plupart du temps (peut être conçue) comme une conséquence de la faible rémunération des fonctionnaires, éventuellement

aussi de la politisation de la fonction publique.... La corruption consiste à chercher à obtenir des avantages, mais relève aussi et surtout de négligences administratives de nature à porter atteinte aux critères de l'intérêt commun, à affaiblir la productivité des services et à mettre en danger la légitimité de l'administration dans son ensemble»⁸.

Cette description nous est de peu d'utilité pour deux raisons : d'une part, elle inclut aussi bien des types de comportement (privilèges et recherche d'avantages, négligences administratives) que des renvois à d'éventuels facteurs explicatifs (rémunération insuffisante, politisation), et d'autre part, elle en détermine les conséquences (atteinte aux critères de l'intérêt commun, affaiblissement de la productivité des agents, etc.). Cette description introduit de nouveaux concepts et critères, dont la définition mérite d'être clarifiée. Celle-ci permet, certes, de délimiter globalement le phénomène. Mais cette définition est trop large et devient, *ipso facto*, inutilisable⁹.

La définition juridique de la corruption fixée par les règlements des §331-334 (335/335a) et §108^e du Code pénal (StGB) nous semble déjà bien plus claire. Elle concerne le fonctionnaire qui, de par sa latitude à effectuer ou non un service, tire un avantage non prévu par la loi. Variables selon les textes, les incriminations de corruption visent une gamme de comportements allant de «exiger», «se faire promettre», «recevoir» jusqu'à «promettre», «offrir» ou «accorder». Dans les cas de corruption et de vénalité (§334/332 du Code pénal), à ces incriminations vient s'ajouter comme critère de qualification la violation des obligations de service. Mais, ce qui est, en fin de compte, extrêmement complexe, si l'on jette un coup d'œil sur le commentaire du Code pénal (StGB)¹⁰, n'apparaît dans cet article que de façon simplifiée.

Au niveau pénal, nous distinguons la «corruption au sens strict» (recherche et obtention d'avantages, vénalité, corruption et vénalité des salariés des entreprises, selon la loi sur la concurrence déloyale) et la «corruption au sens large» (délits d'initiés, §17 de la loi sur la concurrence déloyale (uWG)). L'enquête établit une distinction entre la corruption liée à une situation (délits dans lesquels les

.....

(8) BROCKHAUS, 1979.

.....

(9) HÜBNER, 1995, p. 77-95.

.....

(10) HÜBNER, *op. cit.*, p. 79.

offres spontanées des intéressés émanent de situations de la vie quotidienne et qui s'inscrivent dans le court terme) et la corruption structurelle (délits qui, de par leur fréquence, leur intensité et le niveau d'organisation auxquels ils sont commis s'inscrivent dans la durée).

La perspective sociologique dépasse la définition juridique existante en intégrant des types de comportement socialement déviants. Prévaut ici, comme signe caractéristique, l'abus de pouvoir d'un fonctionnaire qui cherche à faire prévaloir ses intérêts personnels, à obtenir notamment un bénéfice, à s'enrichir ou enrichir un tiers. Répréhensibles sur le plan moral, de tels comportements ne transgressent pas nécessairement une norme juridique, mais peuvent toutefois être considérés comme des atteintes caractérisées. Ainsi, dans une perspective sociologique, la recherche des conditions de passage à l'acte permet d'appréhender une « corruption de tous les jours », plus générale ¹¹.

Dans un projet d'étude sur la corruption ¹² de l'Office fédéral de la police criminelle (BKA), les chefs de projet ont délibérément choisi de donner une définition extensive du sujet, basée sur les critères suivants : abus d'une fonction officielle, d'une fonction économique analogue ou d'un mandat politique ; abus commis à l'instigation d'un tiers ou de sa propre initiative ; obtention ou recherche d'un avantage personnel ; préjudice direct ou indirect, dommage pour la communauté (dans une fonction officielle ou politique) ou l'entreprise (dans une fonction économique) ; occultation ou dissimulation de manœuvres de corruption.

En juin 1994, enfin, le Conseil de l'Europe a soulevé le problème d'une définition de la corruption. Celle-ci est définie comme « *un comportement émanant d'individus en charge de tâches officielles et privées qui enfreignent leurs devoirs en vue d'obtenir des avantages injustifiés de quelque nature que ce soit* » ¹³.

Mais obtenir une réponse satisfaisante, à tous points de vue, à la question de départ s'avère aussi ardu que la quête du Saint Graal. En dépit de nombreuses explications du phénomène, toutes convergent vers une seule et même idée : la violation des intérêts publics par les intérêts privés ¹⁴.

.....

(11) HÜBNER, *op. cit.*, p. 79 et suivantes.

.....

(12) VAHLENKAMP, KNAUB, 1995, p. 20.

.....

(13) NOACK, 1995, p. 4.

.....

(14) NOACK, *op. cit.*, p. 5.

DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE

Maintenant que nous avons défini notre sujet, nous pouvons le soumettre à une analyse plus fine. Nous avons interrogé en tout 252 stagiaires¹⁵ qui, du 2.09.1996 au 19.12.1996, ont suivi, à l'École de police du Land du Bade-Wurtemberg, la formation de promotion accélérée destinée aux cadres supérieurs (ASL) ou la formation technique pour les cadres moyens de la police judiciaire (MDK)¹⁶. Le thème de la corruption n'avait pas été abordé pendant leur formation.

Ce questionnaire ne constitue pas une étude représentative sur la corruption policière dans le Bade-Wurtemberg. Mais l'échantillon interrogé promet des révélations intéressantes, car les interviewés ont généralement de longues années de service¹⁷ à leur actif et effectuent un travail qui les place, la plupart du temps, au point sensible de jonction entre police et population (par exemple, au sein de patrouilles de police, de police de district ou de poste de police, de services de surveillance routière et des accidents de la route, ou de la police judiciaire, etc.).

.....

(15) Au moyen de questionnaires anonymes.

.....

(16) Les 252 stagiaires se composent de 187 participants à la formation pour la promotion des cadres supérieurs (ASL) et de 65 participants à la formation des cadres moyens de la police judiciaire (MDK).

.....

(17) Deux tiers des participants à la formation pour la promotion des cadres supérieurs (ASL) ont plus de 20 ans de service ; la majorité des participants à la formation des cadres moyens de la police judiciaire (MDK) ont entre 10 et 15 ans de service.

Question 1 : Profil des personnes interrogées

La première question porte sur des données sociologiques liées au temps de service et à la taille de la commune des personnes interrogées. 3% d'entre elles ont moins de 5 ans de service. 12% font état de 5 à 10 ans de service. 20% sont depuis 11 à 20 ans dans la police. La majorité a de 21 à 30 ans de service. 9% ont même plus de 30 ans de service.

Concernant la taille de la commune, 36% disent habiter dans une commune de moins de 50 000 habitants, 24% dans une commune de 50 000 à 100 000 habitants, 20% dans une commune de 100 000 à 250 000 habitants, les 18% restants, enfin, dans une commune de plus de 250 000 habitants.

Question 2 : Selon vous, dans quelle mesure les fonctionnaires de police sont-ils conscients des problèmes de corruption au sein de leur corps ?

51% des personnes interrogées pensent que les policiers n'ont qu'une faible conscience du problème, 5% qu'ils n'en ont pas. Seuls 2% croient qu'ils y sont très sensibles et 41% qu'il existe une réelle conscience du problème. Cette dernière serait, semble-t-il, légèrement plus élevée au sein de la police de sécurité publique qu'au sein de la police judiciaire.

Question 3 : Discute-t-on souvent entre fonctionnaires de police des tentatives de corruption ou ces questions sont-elles plutôt occultées ?

Les tentatives de corruption ne font, la plupart du temps, l'objet que de discussions entre collègues. 53% disent n'en parler qu'en cercle restreint, et 24% disent en parler dans un cercle élargi de collègues. Pour 9%, le sujet est tabou. Seuls 8% croient que les tentatives de corruption font l'objet de discussion avec les supérieurs hiérarchiques.

Comparativement, on note qu'au sein de la police de sécurité publique, on en parle davantage dans un cercle de collègues élargi ou au niveau de la hiérarchie, alors qu'au sein de la police judiciaire, le sujet est plutôt tabou ou ne sera abordé qu'au sein d'un groupe restreint de collègues.

Question 4 : A-t-on découvert ces trois dernières années dans votre district des affaires de corruption ?

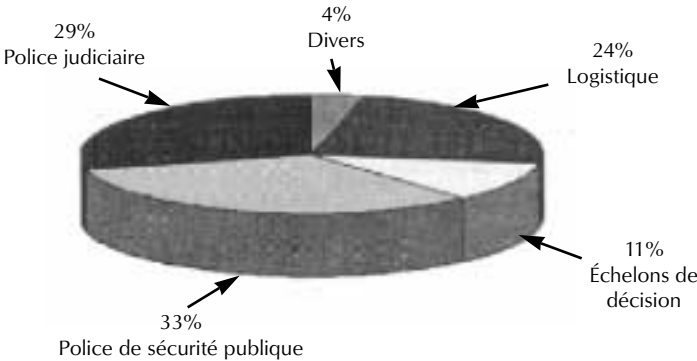
13% des policiers répondent par l'affirmative, dont 8% seulement d'agents de la police de sécurité publique, et 20% d'agents de la police judiciaire. 87% affirment qu'aucune affaire de corruption n'a été découverte dans leur district au cours de ces trois dernières années.

Question 5 : Y a-t-il des secteurs de travail, des organes ou des fonctions au sein de la police que vous jugez particulièrement exposés à la corruption ?

À cette question, 36% des policiers interrogés répondent « non » (taux nettement plus important (41%) au sein de la police de sécurité publique qu'au sein de la police judiciaire).

Sur les 62% de réponses affirmatives, les postes à plus hauts risques sont ceux liés à la logistique. Mais il existe aussi des risques importants dans les services en charge du contrôle économique, des délits et de la lutte contre la criminalité économique. La méfiance s'exerce également vis-à-vis de « ceux d'en-haut », de la direction, qui sont perçus comme enclins à la corruption. Les secteurs de travail (organes et fonctions) exposés à la corruption se trouvent globalement au sein de la police de sécurité publique, en particulier les patrouilles de police et la circulation routière.

Graphique 1 : SECTEURS DE TRAVAIL, ORGANES ET FONCTIONS PARTICULIÈREMENT EXPOSÉS À LA CORRUPTION



Question 6 : Vous est-il arrivé d'être l'objet de «propositions directes» ?

À cette question, 19% ont répondu affirmativement, soit en plus grand nombre au sein de la police de sécurité publique (21%) qu'au sein de la police judiciaire (17%). Interrogés sur le type de situations dans lesquelles le cas s'était présenté, près de la moitié des policiers a fait allusion au secteur routier (offres d'argent visant à éviter le retrait du permis de conduire ou émanant de certaines entreprises de dépannage dont la somme s'élève régulièrement à des montants de trois, voire quatre chiffres). Mais il y a aussi des propositions à déjeuner ou sexuelles.

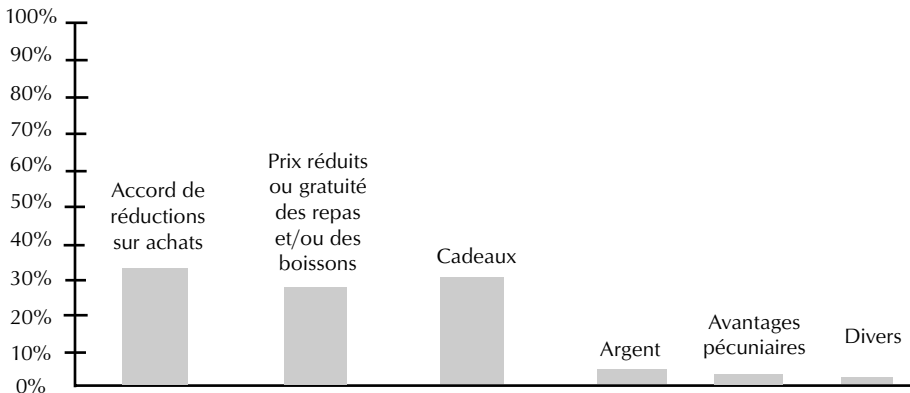
Question 7 : Considérez-vous que le fait de remettre ou laisser une « petite attention » à un fonctionnaire de police soit un problème ?

14% pensent que cela ne pose aucun problème ; 40% partagent la même opinion, à condition que la « petite attention » n'ait aucun rapport avec le service et, pour 8%, qu'elle ait été remise en signe de gratitude ou de reconnaissance. 14% sont convaincus que « celui qui accepte s'expose toujours à un risque ». 17% répondent affirmativement, lorsque l'attention est liée à une demande claire ou à une incitation. 4% pensent qu'il y a corruption. Les 5% restants reconnaissent que la situation présente une incitation indirecte à la corruption et avouent de ce fait avoir refusé la « petite attention ».

Question 8 : Quelles sortes de « petites attentions » connaissez-vous ou avez-vous connu par le biais d'autres collègues ?

Un tiers exactement des personnes interrogées fait allusion à l'octroi d'un rabais lors d'un achat ; 31% parlent de cadeaux. Viennent tout d'abord les boissons alcoolisées, tels le vin et le mousseux. Les produits alimentaires, en particulier les sucreries, pralinés ou chocolats sont plus rarement proposés. Des articles de bureau (stylos, calendriers, bloc-notes) sont également offerts. 28% évoquent, en outre, un repas à prix réduit, plus rarement un repas gratuit. De

Graphique 2 :
NATURE DES « PETITES ATTENTIONS » (QUESTION 8)

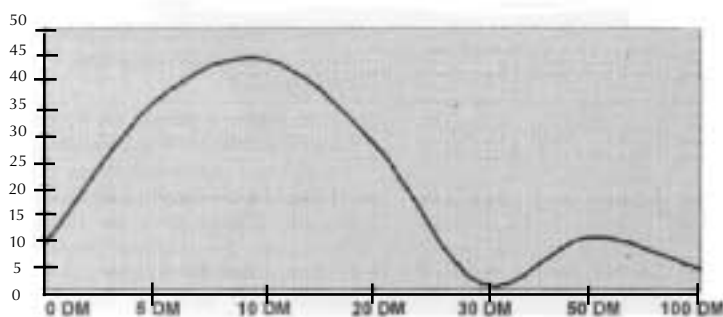


l'argent liquide a été remis dans 4% des cas. Les montants ne dépassent généralement pas 50 DM. Les droits de commission perçus auprès des entreprises de dépannage ainsi que l'envoi d'accidentés de la route à des entreprises de location de voitures semblent, certes, plus inquiétants. 3%, enfin évoquent des avantages pécuniaires, telles la réparation, la location gratuite ou à prix réduit, les entrées gratuites au cinéma, aux concerts ou aux matchs de football.

Question 9 : Selon vous, à partir de quel montant cesse la « petite attention » ?

33% ont fixé un montant précis, 22% ne donnent que de vagues indications. Sur ces 55%, une majorité considère qu'une offre d'un montant inférieur à 10 DM ne constitue pas une « petite attention », comme l'indique le graphique 3, 28% des interviewés n'ont pas pu répondre à la question posée. Chaque cas est différent. Il existe ici une divergence frappante entre la police de sécurité publique et la police

GRAPHIQUE 3 :
MONTANTS DES « PETITES ATTENTIONS » (QUESTION 9)



judiciaire (18% contre 42% n'ont pu répondre à cette question). Les autres refusent tout cadeau, quelle que soit sa nature.

Question 10 : Les réponses que vous avez données concernant la « petite attention » s'appliquent-elles aussi à la compensation ultérieure ?

61% seulement ont répondu par l'affirmative. Les 39% restants considèrent la compensation ultérieure (contrairement à la « petite attention ») sous un autre angle.

Question 11 : Considérez le cas suivant : un collègue est muté et constate, quelque temps plus tard, que ses nouveaux collègues peuvent, depuis un certain temps déjà, bénéficier de généreuses ristournes dans le restaurant voisin ou les magasins alentours. Quelle sera, à votre avis, la réaction de ce collègue?

32% des interviewés ont du mal à répondre, mais ils ne porteraient pas l'incident à la connaissance de leur hiérarchie. 19% n'accepteraient pas les ristournes, mais toléreraient en silence ces avantages. 16% y prendraient part par loyauté vis-à-vis de leurs supérieurs, plus précisément par solidarité vis-à-vis de leurs collègues.

16% y participeraient, en raison du caractère contraignant de la situation et par crainte de représailles (appréciations négatives, mises en quarantaine par les collègues). 7% y participeraient spontanément. 2% porteraient le cas à la connaissance de leur chef de service. Les 8% restants expriment des avis différents.

Question 12 : Avez-vous le sentiment que les corrupteurs potentiels échantent entre eux leurs expériences (transmission d'informations sur les individus « vulnérables », comme, par exemple, les policiers susceptibles d'être corrompus) ?

Sur les 88% qui répondent affirmativement, 17% en sont persuadés, 15 % pensent que cela peut arriver assez souvent et la grande majorité, c'est-à-dire 56%, pensent qu'il ne s'agit que de cas isolés. Les 12% restants répondent par la négative.

Question 13 : Quels mobiles, quels intérêts pourraient guider ces corrupteurs potentiels ?

30% considèrent que l'intérêt principal de ces individus réside dans leur capacité potentielle à influencer sur les sanctions disciplinaires. 24% évoquent la construction de relations de

dépendance. 18% pensent que seuls prévalent dans ce cas les avantages personnels. 11% mentionnent encore l'enrichissement financier, 9% l'amélioration de leur image personnelle, et 6% la recherche d'influence et en particulier la capacité de faire aboutir leurs plaintes. Les 2% restants évoquent diverses raisons.

Question 14 : À votre avis, quels sont les mobiles ou les intérêts prédominants chez les policiers corrompus ?

37% pensent que leur principal mobile ou intérêt réside dans l'obtention ou le maintien d'un niveau de vie élevé. 24% pensent que les policiers se laissent soudoyer pour régler leurs dettes. Enfin, 20% pensent qu'ils agissent par insatisfaction et frustration. 7% pensent à un rapport de dépendance ou à une possibilité de chantage sur les policiers. 5% ont fait allusion, par ailleurs, à la recherche de pouvoir et d'influence et 2% à des avancements de carrière. Les 5% restants parlent de naïveté, d'insouciance et d'inconscience, mais aussi d'un mode de penser propre à la police, comme, par exemple, celui de tirer profit de tous les avantages.

Question 15 : Selon vous, les policiers qui se laissent soudoyer ont-ils conscience du délit ?

Sur ce point, les avis divergent. 34% expriment l'idée selon laquelle les policiers qui se laissent corrompre ont conscience du délit. 10% pensent que cette conscience du délit s'applique à la plupart d'entre eux. D'autres se montrent plus sceptiques et pensent que les cas diffèrent les uns des autres (19%), ou que la conscience initiale du délit tend à disparaître par la suite (22%). Les 15% restants pensent que les policiers corrompus n'ont pas conscience du délit ou que rares sont ceux qui en ont conscience.

Question 16 : Quels critères permettent de détecter la corruption policière ?

La corruption policière la plus facilement détectable est celle du traitement inégal et des avantages accordés à cer-

tains prestataires de services. C'est ce que pensent, du moins, 34% des interviewés : d'une part, les « magouilles », le classement des délits et l'absence de contrôles, comme par exemple dans les restaurants et les discothèques ; d'autre part, les traitements de faveur, contraires à la concurrence, octroyés à certaines sociétés de dépannage, de location de voitures, de pompes funèbres, de services de serrurerie, etc. 20% pensent reconnaître la corruption des agents de police à leur image extérieure. Leur niveau et leurs modes de vie sont disproportionnés par rapport à leurs revenus : changements fréquents de véhicule, biens immobiliers plus importants et voyages onéreux en sont des indices. 10% pensent reconnaître les symptômes de la corruption dans des interventions avortées, telle la fameuse action « *Wasserschlag* » et la lenteur des enquêtes. Pour 8%, les policiers qui entretiennent des relations trop étroites avec les milieux qu'ils côtoient sont particulièrement exposés à la corruption : « *Dis-moi qui tu fréquentes et je te dirai qui tu es* ». Pour 7%, l'acceptation de ristournes et d'avantages, quand, par exemple, des équipes entières roulent avec la même marque de voiture ou fréquentent toujours les mêmes magasins et restaurants, est suspecte. Des déclarations telles que « *Certains de vos collègues ne sont pas aussi délicats* » seraient révélatrices. 5% ont finalement connaissance de la corruption policière à travers des discussions entre collègues. Les 16% restants croient qu'il est difficile de déceler la corruption dans la police, si ce n'est par hasard ou par le biais de discussions. Sur ces 16%, un cinquième est, cependant, d'avis que l'on lutterait davantage contre la corruption si l'on « *ouvrait au moins une fois les yeux* », autrement dit si l'on effectuait des contrôles renforcés.

Question 17 : Vous trouverez ci-dessous quelques suggestions et possibilités de prévention de la corruption. Cochez celles qui vous semblent importantes et complétez la liste.

Les policiers interrogés souhaitent avant tout plus d'informations (35%). 15% penchent pour le fait de déclarer les moments de suspicion en contournant la voie hiérarchique. 14% pensent que la sanction pénale et disciplinaire a un effet

dissuasif. 12% estiment qu'il importe d'établir des règles de comportement (Code d'honneur) et des consignes professionnelles, pour prévenir des tentatives de corruption. 11% considèrent que l'information du citoyen constitue le cas échéant une mesure préventive efficace contre la corruption. 5% souhaitent un contrôle et une surveillance spéciale accrus, plus soutenus. 4% enfin jugent nécessaire d'établir une surveillance mutuelle ou une vérification du fonctionnement interne du service. Les 5% restants sont mus par le désir d'améliorer leurs moyens d'existence. La déficience du modèle censé être incarné par les supérieurs hiérarchiques dans l'exercice de leurs fonctions et la nécessité d'un contrôle interne indépendant sont, enfin, évoquées.

Question 18 : Que pensez-vous d'un bureau de réclamations indépendant, d'une permanence qui permettrait au citoyen qui le désirerait de donner des informations sur les éventuels cas de corruption policière ?

106

24% trouvent cette idée excellente. 33% disent vouloir réfléchir. 28% jugent cette proposition problématique, 7% refusent une telle permanence. Les 8% restants se montrent sceptiques, craignant les risques de vengeance émanant des citoyens, fausses suspicions, diffamations et dénonciations.

Les agents de la police judiciaire (PJ) accueillent, par ailleurs, l'idée d'un bureau de réclamations indépendant avec nettement plus de méfiance que leurs collègues de la police de sécurité publique.

Question 19 : Pensez-vous qu'il soit judicieux, voire indispensable, d'informer précisément les policiers sur les dangers de la corruption ?

La réponse est presque totalement affirmative (97%). Les interviewés souhaitent, à une majorité écrasante (73%), que cette information soit prioritairement donnée dans le cadre de stages de formation professionnelle. 14% préfèrent des informations écrites. 4% seulement souhaitent des entretiens individuels avec des policiers ou des informations relatives à des cas donnés (3%). Les 4% restants ne veulent que

des informations très générales, sans référence à des cas particuliers, qu'elles soient divulguées dans le cadre de séminaires spécialisés, de réunions de service ou d'instructions. 3% jugent qu'il n'est ni judicieux, ni indispensable d'informer de manière détaillée les policiers sur les dangers de la corruption.

Revient fréquemment parmi les réponses le fait que chacun est au courant des dangers de la corruption et de ses conséquences.

Question 20 : Dans l'exercice de vos fonctions, avez-vous déjà été informé des diverses formes de corruption et de leurs conséquences ?

58% répondent ne pas avoir été encore informés des diverses formes de corruption et de leurs conséquences. 42% répondent par l'affirmative.

Question 21 : Si oui, dans quelles circonstances avez-vous reçu l'information ?

Les interviewés ont principalement été informés des diverses formes de corruption et de leurs conséquences (28%) par des discussions entre collègues, 7% se sont informés par eux-mêmes. 19% évoquent les séminaires de formation, 13% des informations écrites ou des protocoles. 11% ont été informés dans le cadre de leur formation. 9% seulement l'ont été à l'occasion de discussions avec leurs supérieurs, 6% pour finir à l'occasion de sessions d'information. Les 7% restants ont fait surtout allusion à une instruction annuelle (probablement concernant l'acceptation de cadeaux pendant la période précédant les fêtes de Noël).

Question 22 : Pensez-vous que votre image pâtit de la divulgation des scandales liés à la corruption auprès du citoyen ?

Une grande majorité (86%) pense que l'image de la police pâtit de la divulgation des scandales. 8% n'y croient pas.

Les 6% restants imputent la responsabilité de la dévalorisation de l'image de la police à quelques cas isolés ou rapportent le phénomène à d'autres couches de la société (administrations, politique, « milieux éminents »), dans lesquelles la corruption serait largement répandue.

Question 23 : Que pourriez-vous faire personnellement pour donner plus de poids aux arguments et recommandations des adversaires de la corruption ?

Près de la moitié des personnes interviewées donneraient des explications au fil de conversations et de discussions, afin de sensibiliser leurs collègues au problème. Bien plus, 18% parleraient même ouvertement à leurs collègues en insistant sur les conséquences éventuelles de leurs actes. Dans les 7% qui figurent dans la catégorie « autres », on trouve des collègues souhaitant dénoncer le comportement corrompu (par exemple, de façon anonyme ou par le biais de la presse) ou même en parler aux intéressés.

Ce qui ressort toujours dans les réponses aux questions, c'est la déficience du modèle censé être incarné par la hiérarchie. C'est la raison pour laquelle 26% songent avant tout à agir avec droiture et à refuser les cadeaux, afin d'être eux-mêmes un modèle et d'améliorer l'image de la police.

Question 24 : Quelle place devrait, selon vous, occuper à l'avenir la prévention de la corruption policière ?

Les trois quarts accordent une très grande importance à la prévention de la corruption au sein de la police (27% la jugent très importante, 49% importante), 13% ne lui accordent que peu d'importance, 10% seulement dans un cas précis, et 1% la considère inutile.

Question 25 : Quelles sont pour vous les chances de succès d'une prévention efficace de la corruption ?

59% pensent qu'il est possible de lutter efficacement contre la corruption. 3% considèrent même que celle-ci

pourrait être éliminée. 38% estiment qu'une prévention de la corruption, même conséquente, n'a aucune chance de succès et qu'il est impossible d'éliminer la corruption. 49% d'agents de la PJ contre 31% des agents de la police de sécurité publique partagent ce point de vue négatif.

Question 26 : Avez-vous d'autres suggestions, recommandations, informations ou remarques, dont devrait tenir compte cette enquête ?

Comme on l'a déjà constaté à plusieurs reprises au cours des questions précédentes, 27% des policiers issus de la police de sécurité publique et de la PJ souhaitent avant tout bénéficier de plus d'informations, d'explications et de formations. 19% ont déjà (avec un pourcentage différent) réclamé à plusieurs reprises au cours des questions précédentes une évaluation et des revenus plus justes. 19% également font état de négligences au niveau de la direction. On a ainsi critiqué la déficience du modèle censé être incarné par les supérieurs hiérarchiques ou l'absence d'assistance, sans parler de la culture du secret de l'encadrement. 17% voient dans l'effort développé pour apporter plus de transparence à la lutte contre la corruption le danger d'une extension et d'une généralisation du phénomène. Ils refusent de donner trop d'importance au sujet et renvoient à certains cas notoires de policiers corrompus. Citons parmi les réponses : *« J'aimerais dire qu'il n'y a pas de cas de corruption chez nous, dans le secteur rural. Nous allons tous, il est vrai, acheter notre sandwich chez un certain boucher pour 1 DM. Mais c'est certainement sans arrière-pensée de la part du boucher. Il a tout simplement beaucoup de sympathie pour la police »*. Les 19% restants font diverses suggestions, comme, par exemple, effectuer des sondages anonymes dans des restaurants et sociétés, analyser les cas connus (pour pouvoir réagir de façon adéquate) ou apporter plus de transparence quant aux achats effectués par la police.

ÉVALUATION

En résumé, cette enquête nous a permis de dégager sept constats.

Tout d'abord, de nombreux policiers sont dans l'exercice de leur fonction exposés à des situations de corruption. Environ 5% des policiers ont déjà été confrontés au cours de leur service à « des propositions sans ambiguïté ». Plus de la moitié l'a été après des accidents de la route impliquant des conducteurs en état d'ébriété. Les policiers mentionnent parmi les secteurs à risques ceux liés à la logistique, aux relations avec des prestataires de services (entreprises de dépannage, de location de voitures, de serrurerie, de pompes funèbres, etc.), aux contrôles dans les restaurants (WKD) et discothèques, aux enquêtes dans le milieu de la prostitution et de la criminalité organisée (OK). Mais la police du Bade-Wurtemberg est restée, dans l'ensemble, à l'abri de la corruption. La grande majorité des policiers n'est pas corruptible, mais agit conformément aux lois en vigueur et aux principes de l'état de droit.

Deuxièmement, le risque de corruption au sein de la police est d'autant plus accru que la conscience du problème est modérée chez les policiers. Bien qu'ils rejettent ou fassent peu de cas du danger de tentatives de corruption (« cas isolés », « brebis galeuses », « ne pas donner une importance excessive à la corruption »), les policiers savent que leur image souffre de la divulgation de scandales de corruption auprès du citoyen. On parle de corruption surtout entre collègues, uniquement en petits groupes ou alors on n'en parle pas du tout. Il existe de (grandes) incertitudes parmi les agents de police sur la question de savoir dans quelles conditions et dans quelle mesure ils ont ou non le droit d'accepter des cadeaux ou des avantages.

Troisièmement, la corruption ne touche pas de la même manière la police de sécurité publique et la police judiciaire. Les agents de la PJ sont bien moins conscients du problème. Ils se sentent encore plus mal informés que leurs collègues de la sécurité publique. Leur hésitation est plus grande quant à la difficulté de délimiter la « petite attention ».

Quatrièmement, selon les policiers, les supérieurs ne réagissent pas suffisamment face à la corruption. Rares sont les agents ayant été informés, au cours de leur service sur les diverses formes de corruption et leurs

conséquences. *L'information provient principalement d'une initiative personnelle ou du groupe de collègues.* Dans la plupart des cas, les supérieurs sont perçus comme peu crédibles et jouissent de peu de confiance, car ils ont trop longtemps négligé le problème, ont dissimulé des cas notoires de corruption ou ne se sont pas suffisamment acquittés de leur devoir d'assistance. La dissimulation de faits et la culture du secret des supérieurs produisent par ailleurs des effets contre-productifs. Les supérieurs doivent constituer des exemples et donner des orientations. C'est loin d'être le cas. Les agents de police concernés préfèrent calquer leur conduite sur de proches collègues plutôt que de s'adresser à leurs supérieurs.

Cinquièmement, les fonctionnaires de police sous-estiment le danger d'une corruption structurelle. Ils ont beau admettre qu'une tentative de corruption sur deux peut entraîner des sanctions disciplinaires, que les corrupteurs potentiels échangent leurs expériences entre eux, les policiers auxquels ces manœuvres s'adressent n'en acceptent pas moins des repas et boissons à prix réduit, des réductions d'achat, des cadeaux, de l'argent et des avantages pécuniaires.

Sixièmement, les fonctionnaires de police dont la motivation professionnelle n'est pas liée à l'argent, sont moins sensibles à la corruption. L'obtention/le maintien d'un train de vie élevé et l'apurement de dettes (intérêts financiers) constituent les principaux mobiles des agents de police corrompus. Il faut également réfuter l'idée, largement répandue dans le milieu policier, qu'il serait possible de prévenir la corruption par des traitements élevés. En effet, celle-ci n'est pas due à la pauvreté de sorte qu'une augmentation du traitement n'entraînerait pas la suppression de cette forme de déviance. Une prévention positive de la corruption passe par une discussion approfondie sur les valeurs éthiques et celles reléguées au rang de vertus secondaires, comme, par exemple, la morale, la loyauté ou le sens du devoir.

Enfin, les fonctionnaires de police souhaitent être mieux informés et éclairés sur la corruption. Ils plaident clairement pour une information étendue et détaillée sur

le problème pendant leur formation initiale et au cours de leur formation continue. Expliquer le phénomène constitue, à leurs yeux, le moyen le plus efficace de combattre la corruption.

Il conviendrait en outre de promouvoir des règles de comportements (code d'honneur) ou des consignes professionnelles, par exemple sur le comportement à adopter lors de tentatives de corruption. Une simple information

ACTIVITÉS ANNEXES DES POLICIERS

En dépit des grandes exigences requises par le métier, on n'a jamais entendu dire que les salaires des policiers étaient exorbitants. Aux États-Unis, un grand nombre de policiers ont dû avoir recours à des activités annexes pour améliorer leurs revenus. Ils trouvent assez facilement des postes correspondant à leurs compétences, car la crainte croissante des cambriolages chez les hommes d'affaires, organisations, banques, écoles et résidences a poussé, entre autres, à prendre des mesures de sécurité particulières. L'encadrement est favorable à cette évolution, car la pression « du bas » visant à des salaires plus élevés est affaiblie par l'exercice d'activités annexes.

Dans de nombreux bureaux, on a encouragé les agents à la pratique de telles activités complémentaires. S'il convient d'éviter les conflits d'intérêts entre policiers, il importe que cette activité annexe ne nuise pas au bon fonctionnement du service. Les supérieurs hiérarchiques ne doivent pas répartir le travail de manière à favoriser ce type de pratiques. La durée de cette activité annexe ne doit pas dépasser 20 heures par semaine et le fonctionnaire ne doit pas travailler dans son service et hors service plus de 14 heures d'affilée. La rémunération de cette activité doit correspondre en moyenne aux majorations s'appliquant aux heures supplémentaires.

Extrait de : FBI Law Enforcement Bulletin, Washington D.C., n°1, janvier 1997.

annuelle portant sur l'acceptation de cadeaux n'est pas adaptée aux besoins exprimés par les policiers. Des informations étendues pourraient également étayer les discussions des policiers avec leurs collègues.

CONCLUSION

Il n'existe pas de remède miracle contre la corruption. Compte tenu du débat public actuel, on ne peut considérer le conseil formulé en Égypte, en l'an 2000 av. J.C., comme une recette miracle apte à lutter contre la corruption : *« Enrichis tes fonctionnaires, afin qu'ils exécutent tes lois »*.

Eu égard aux nombreux problèmes soulevés par la corruption et aux informations que nous livre cette analyse, il ne reste plus pour finir que la petite rime de Burkhardt comme seule recommandation permettant l'octroi légal d'une marque de faveur à des fonctionnaires : *« Il faut bien se garder/d'offrir quelque chose aux fonctionnaires : /Essaie de les soudoyer avec le charme, ça, ce n'est certainement pas un crime »*¹⁸.

.....

(18) VAHLENKAMP, KNAUS,
op. cit., p. 324 et suivantes.

■ Klaus Holz

Commissaire de police (p) à l'École de Police du Bade-Württemberg

BIBLIOGRAPHIE

BROCKHAUS, 1979, 18^e édition remaniée.

BURKHARDT, 1961, Da schmunzelt selbst der Staatsanwalt, O.J. Hamburg, in GEERDS, Über den Unrechtsgehalt der Bestechungsdelikte, p. 66.

GOGOL (N.), 1954, *Le Revizor*, Reclam, Stuttgart.

HÜBNER (G.), 1995, « Zwischen Tausch, Gefälligkeit und Korruption - Versuch einer handlungsorientierten Einordnung von Korruption aus kriminologischer Perspektive », in rapport final sur le séminaire relatif à la corruption (28-30 mars), Académie des fonctionnaires de police (PFA) de Münster, p. 77-95.

MIDDENDORFF, 1985, « Unterschleif und Korruption », in *Kriminalistik*, p. 160.

NOACK (P.), 1995, « Die politische Dimension von Korruption »; congrès international de la Friedrich-Ebert-Stiftung, 16-17 février.

REIER (U.), 1993, « Unbestechlichkeit : eine Herausforderung der polizeilichen Berufsethik. Herkunft, aktuelle Bedeutung und Gültigkeit für die Deutsche Polizei », in « Polizeiliche Berufsethik zwischen Anspruch und Wirklichkeit », séminaire de l'Académie des fonctionnaires de police (PFA) de Münster, 24 février, p. 1.

SIELAFF (W.), 1992, « Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos », in *Kriminalistik* 6, p. 351-357.

VAHLENKAMP (W.), KNAUß (I.), 1995, Korruption - hinnehmen oder handeln ? BKA Forschungsreihe, vol. XXXIII, Wiesbaden.

ZACHERT (H.-L.), 1994, « Korruption in der Verwaltung », in *CD Sicherheitsmanagement*, 4.

VALEURS ET PRATIQUES PROFESSIONNELLES DANS LA POLICE RUSSE

par Adrian BECK, Ruth LEE

Cette enquête menée en mai 2000 auprès de 1125 officiers de police en formation et en exercice cherche à comparer les diverses conceptions et attitudes à l'égard de la corruption. Il s'agit de comprendre comment les facteurs culturels et institutionnels ainsi que le contexte socio-économique influent sur les pratiques professionnelles et de repérer d'éventuelles évolutions vis-à-vis de la corruption au cours de la carrière policière.

115

....

(1) Le terme « police » est utilisé tout au long de l'article de préférence à « milice », bien que *militia* demeure en Russie le nom employé pour désigner la police.

....

(2) Par exemple, le journal *Novaïa Gazeta* a lancé en 1999 une campagne encourageant les lecteurs à faire part de leurs expériences en matière de corruption et d'abus de la part de la police.

La réputation de la police¹ russe diffère quelque peu de celle de ses établissements de formation les plus prestigieux. Alors que la plupart des policiers suivent une formation de six mois mettant l'accent sur les procédures et le maniement des armes à feu, les plus brillantes recrues bénéficient d'une formation supérieure de quatre ans dans un institut, une académie ou une université dépendant du ministère de l'Intérieur (MVD). Les diplômés de ces établissements possèdent à la fois une formation complète de juriste et le titre d'officier de police (terme qui désigne les policiers de haut rang). Cette formation est très prisée par les candidats et leurs parents, et les institutions qui la dispensent sont réputées entretenir des normes élevées et former d'éminents spécialistes. Dans son ensemble, en revanche, la police de la Fédération de Russie ne jouit pas d'une réputation aussi admirable. Les policiers sont souvent dénoncés par les médias² et le public pour leur propension à profiter de leur situation afin d'obtenir de l'argent, des

biens ou des services et à causer des difficultés à ceux qui refusent de coopérer.

L'un des problèmes systémiques auxquels sont confrontées les sociétés en transition est que l'usage de la corruption pour augmenter ses revenus et les réseaux d'entraide continuent d'offrir la meilleure chance de survie économique tant au niveau individuel qu'organisationnel. Les jeunes diplômés de l'université du MVD de Saint-Petersbourg sont payés l'équivalent en roubles de 50 dollars par mois. Comme le souligne Clarke, les réseaux de relations constituent l'une des « *principales sources de revenus financiers pour les ménages russes* », ce qui laisse presque sans ressources les individus isolés sur le plan social³. Cependant, ces stratégies dépendent également dans une certaine mesure de normes culturelles. Certains commentateurs des phénomènes de corruption et de *blat*⁴ dans la société russe soulignent la relativité sociale des notions de crime et de déviance et même des valeurs morales⁵. Selon d'autres approches, les perpétuelles fluctuations des sociétés en transition politique, économique et sociétale constituent le principal arbitre des normes culturelles, ce qui favorise soit un état d'anomie conduisant à une vision temporairement altérée des notions de crime et de déviance⁶, soit des stratégies économiques populaires constituant des « tactiques de survie »⁷.

Le présent article, fondé sur des travaux financés par l'Institut d'études constitutionnelles et juridiques de Budapest (COLPI)⁸, tente d'explorer la manière dont les personnes en formation dans la police perçoivent les corrélations entre les facteurs économiques, culturels et organisationnels. Il examine certaines des opinions, des attitudes et des valeurs vis-à-vis de la corruption exprimées par des étudiants de première et de quatrième année ainsi que par des policiers en exercice suivant une formation de requalification. Ces travaux souhaitent contribuer à l'analyse de plusieurs questions cruciales : comment les personnes interrogées perçoivent-elles les effets de la corruption sur leurs relations avec le public ? Quelles justifications admettent-elles pour un comportement corrompu ? Approuvent-elles l'acceptation de cadeaux ou de services modestes, mais potentiellement corrupteurs ?

♦♦♦♦

(3) CLARKE, 1999.

♦♦♦♦

(4) LEDENEVA, 1998, p. 1. La définition concise du mot *blat* donnée par Ledeneva est « *l'utilisation de réseaux personnels et de contacts informels pour obtenir des biens et des services faisant l'objet d'une pénurie et pour contourner les procédures officielles* ». Un autre élément important du *blat* est la réciprocité des relations, même si celle-ci ne fonctionne pas nécessairement de manière directe mais peut passer par des amis ou des connaissances.

♦♦♦♦

(5) HUNTINGTON, 1968, p. 9 ; LEDENEVA, 1998, *op. cit.*

♦♦♦♦

(6) KURKCHIYAN, 2000, p. 89.

♦♦♦♦

(7) CLARK, 1993, p. 9-10.

♦♦♦♦

(8) L'Institut d'études constitutionnelles et juridiques (COLPI), à Budapest, est affilié à l'*Open Society Institute*. Pour plus d'informations sur le COLPI, consulter www.osi.hu/colpi. Un exemplaire du rapport complet de ce projet (numéro de bourse : 2656), intitulé « *Understanding attitudes to corruption in the Russian police* », peut être obtenu auprès du COLPI ou des auteurs du présent article.

....

(9) MILLER, GRØDELAND, KOSHECHKINA, 1998. Ce projet, qui analyse dans quelle mesure les citoyens peuvent être considérés comme complices des représentants de l'État dans la promotion de la corruption de bas niveau, est décrit en détail in MILLER *et al.*, 2001. Des données sont également fournies dans une contribution disponible à l'adresse <http://lgi.osi.hu/publications/dp/pdf/Miller.pdf> : MILLER, *et al.*, 1998.

....

(10) MILLER, BRASWELL, 1992.

....

(11) KLOCKARS, *et al.*, 2000.

....

(12) FISHMAN, 1978.

....

(13) SHELLEY, 1999, p. 75-87.

Plusieurs enquêtes ont déjà entrepris de mesurer empiriquement les attitudes vis-à-vis de la corruption afin de comparer les services de police de différentes régions ou de différents pays. Miller, Grødeland et Koshechkina⁹ ont examiné le rôle des « victimes » et des « complices » dans les relations avec les autorités impliquant des cadeaux, en se basant sur les opinions des personnes interrogées quant à la nécessité et aux avantages de la corruption ainsi que sur leurs réactions émotionnelles. Aux États-Unis, les efforts entrepris par Miller et Braswells¹⁰ pour mesurer le rapport entre l'attitude jugée souhaitable par les officiers de police et celle qu'ils adopteraient dans une situation donnée permettent d'explorer dans quelle mesure un point de vue moral est enraciné dans une situation particulière plutôt que dans un ensemble de normes. Enfin, Klockars *et al.*¹¹, ainsi que Fishman¹² et ses collègues ont conçu des questionnaires écrits destinés à mesurer respectivement l'intégrité et l'improbité collectives.

Les présents travaux ont adopté une approche plus comparative, tentant de suivre l'évolution de l'opinion des officiers de police à l'égard de la corruption au fil des différentes étapes de leur formation, puis de leur carrière. Les trois cohortes ont été prélevées parmi les étudiants de l'un des principaux établissements de formation d'officiers de police russes (désigné tout au long de l'article comme « l'Établissement de formation »). En tant que futurs responsables des services de police, ces étudiants sont parmi les individus les plus susceptibles d'avoir un impact important non seulement sur les décisions prises dans les décennies à venir, mais également sur les convictions et valeurs défendues au sein de cette institution. Paradoxalement, ce devrait être d'autant plus le cas que les policiers de rang intermédiaire ont actuellement tendance à quitter la police russe pour rejoindre des entreprises de sécurité privées ou simplement pour changer de métier¹³.

Suivant un schéma méthodologique, le présent article est divisé en quatre grands chapitres. « Étendue et effets du problème » examine le niveau de corruption au sein de la police et d'autres professions ainsi que les relations de la police avec le public. « Motifs de corruption » tente d'évaluer

l'importance relative des facteurs pouvant conduire à la corruption, tels que les pratiques de travail, les attitudes culturelles et les problèmes économiques. « Attitudes vis-à-vis de l'acceptabilité » évalue la position morale des personnes interrogées à l'égard de comportements pouvant normativement être considérés comme corrompus et leur perception ou non de ces actes comme étant problématiques. Enfin, « Justifications de la corruption » examine si certains arguments justificatifs ont plus de poids que d'autres.

MÉTHODOLOGIE

Effectuer une enquête sur un sujet potentiellement aussi sensible que la corruption est inévitablement problématique, *a fortiori* lorsque la recherche porte sur l'attitude des personnes interrogées vis-à-vis de son acceptabilité, de son ampleur et de son contrôle. Afin de tenter de surmonter ce problème, une méthodologie a été adoptée pour protéger l'identité des sondés.

Les personnes interrogées n'ont pas eu à répondre à des questions spécifiques sur leur propre comportement déviant, mais plutôt à des questions générales sur leur attitude et leur opinion. Le questionnaire commençait par un certain nombre de questions anodines portant sur des sujets tels que la formation déjà reçue, les raisons de leur engagement dans la police et la nature de la relation entre police et public. Les questions plus sensibles étaient « noyées » dans le questionnaire afin de favoriser des réponses plus ouvertes. Enfin, l'instrument d'enquête s'appuyait sur une série de scénarios qui ancreraient les réponses dans des situations aussi similaires que possibles à celles rencontrées par les sondés dans leur vie professionnelle. Un problème clé résidait dans la manière de désigner la corruption : l'emploi direct de ce terme risquant de susciter la méfiance des personnes interrogées vis-à-vis des intentions des enquêteurs. C'est l'expression « *utilisation de sa situation professionnelle à des fins personnelles* » qui a été employée tout au long du questionnaire, la seule exception étant une question non abordée dans cet

....

(14) Le débat sur la définition la plus appropriée de la notion de corruption n'est pas clos (une vue d'ensemble est fournie par NEWBURN, 1999). Il convient de souligner que dans le cadre de la présente étude, aucun effort n'a été entrepris pour parvenir à une définition « universelle » de la corruption : les participants au projet se sont contentés de délimiter les aspects de la corruption sur lesquels il leur semblait utile de mettre l'accent. Cependant, la définition de travail dont il a été convenu est la suivante : « *La corruption entraîne une transaction supposant un abus de pouvoir, de position ou d'autorité de la part d'un représentant de l'État pour le bénéfice d'un individu, d'un groupe ou d'une organisation* ».

....

(15) Les policiers en exercice qui ont participé à l'enquête pilote n'ont pas été interrogés lors de l'enquête proprement dite.

article¹⁴. Cependant, le terme « corruption » est occasionnellement employé ici, notamment en vue de clarifier des phrases rendues trop lourdes par la longueur de l'expression « *utilisation de sa situation professionnelle à des fins personnelles* ».

Afin de faciliter la catégorisation, les officiers de police en exercice recevant une formation de troisième cycle ou de requalification seront fréquemment désignés dans cet article comme constituant une même « promotion ». Sur l'échantillon de policiers en exercice, 86% étaient âgés de 21 à 30 ans et la plupart avaient débuté leurs études entre 1992 et 1996. La quasi-totalité des effectifs de première et de quatrième année ont participé à l'enquête, et la représentativité de l'échantillon aléatoire de policiers en exercice a été confirmée de manière statistique par rapport à l'ensemble de la cohorte en termes d'âge et de sexe. Un essai pilote du questionnaire a été effectué de manière approfondie et satisfaisante en avril 2000 auprès de deux groupes d'étudiants de deuxième année et de quelques policiers en exercice¹⁵. Certaines données personnelles ont été collectées afin de permettre une analyse plus détaillée et de valider la représentativité de l'échantillon. Le tableau 1 indique le nombre de personnes interrogées par catégorie.

Les données ont été collectées auprès de 1 125 personnes en mai 2000, à la fin de l'année scolaire, ce qui signifie que les étudiants de première année avaient presque terminé un an d'études et que les étudiants de quatrième année étaient en train d'achever leur cursus. Bien que n'étant pas encore en exercice, ces derniers avaient effectué des stages professionnels qu'ils venaient de terminer au moment de

Tableau 1 : PROFIL DES SONDÉS

Catégorie de sondés	Nombre	Pourcentage
1 ^{re} année	383	34
4 ^e année	445	40
Policiers en exercice	297	26
Total	1125	100

l'enquête. Tous les officiers de police en exercice de l'échantillon suivaient une formation de recyclage ou de troisième cycle. Certaines questions mentionnées dans l'article n'ont été posées qu'aux policiers en exercice, ce qui est souligné dans le texte lorsque c'est nécessaire.

La présente étude a entrepris d'examiner les opinions des sondés concernant la validité des justifications apportées à la corruption et des arguments avancés pour considérer un comportement comme moralement acceptable. L'analyse des données a débouché sur un certain nombre de déductions intéressantes, mais qui nécessiteront une vérification plus approfondie par le biais d'études qualitatives.

ÉTENDUE ET EFFETS DU PROBLÈME

Le problème est perçu comme un phénomène en voie d'aggravation. Plus de 70% des officiers de police en exercice estiment qu'il s'est aggravé au cours de ces dernières années, alors que seulement dix-neuf d'entre eux (7%) pensent le contraire. Cependant, l'opinion a été sensibilisée à la question de la corruption depuis quelques années par des reportages dans la presse et sur Internet¹⁶, des enquêtes au sein de la police réalisées par des sociologues russes tels que Gilinskiy et Avroutin¹⁷ et de récentes annonces de la part de politiciens présentant la réduction de la corruption dans la société russe comme une priorité gouvernementale¹⁸. Il est donc probable que les personnes interrogées ont non seulement remarqué une aggravation de la corruption, mais y ont également été sensibilisées par son apparition au sein des entreprises et des autorités publiques.

Dans quel secteur le problème est-il concentré ? L'image d'une police russe souffrant de corruption généralisée, telle qu'elle est parfois présentée par les médias¹⁹, ne semble pas correspondre à l'image que la police a d'elle-même, du moins en ce qui concerne le personnel de la police administrative et judiciaire (Tableau 3). Parmi une liste de métiers comprenant notamment les agents de la police de la route, de la police administrative et de la police judiciaire, ces deux derniers groupes sont perçus comme utilisant

.....

(16) Par exemple, le *World Justice Network* (www.wjin.net) rapporte souvent des cas de corruption en ex-Union soviétique.

.....

(17) GILINSKIY, 2000 ; AVROUTIN, 1998..

.....

(18) http://www.abc-news.go.com/onair/Nightline/nl_000324_TKPutinIntvu_feature.html, 21/3/2000.

.....

(19) *Novaia Gazeta*, op. cit.

moins régulièrement que les autres corps de métiers (à l'exception des médecins) leur situation professionnelle à des fins personnelles. En revanche, seuls les politiciens sont considérés plus susceptibles que les agents de la police de la

Tableau 2 :
ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA SITUATION PROFESSIONNELLE À
DES FINS PERSONNELLES AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES
(POLICIERS EN EXERCICE UNIQUEMENT)

ÉVOLUTION	Nombre	Pourcentage
Augmentation	214	74
Diminution	19	7
Stagnation	57	20
Total	290	100

route d'utiliser régulièrement leur situation professionnelle dans leur propre intérêt. L'opinion des sondés reflète également la multitude de blagues illustrant la propension des agents de ce service à percevoir des pots-de-vin. Il convient donc de garder à l'esprit le fait que les reportages dans les médias et les blagues ont probablement un effet sur les impressions des sondés. Cependant, les élèves de l'Établissement de formation étant principalement destinés à des emplois dans d'autres services policiers (administratifs ou judiciaires), leur opinion sur la police de la route est moins susceptible d'être biaisée par leur propre appartenance au groupe en question.

Tout en reconnaissant que dans une grande partie de l'Europe centrale et orientale, la police s'est par le passé avérée incapable de gagner la confiance du public, R. Rose se montre très optimiste quant à sa capacité à la conquérir: *« Dans la mesure où la confiance dans les institutions politiques dépend des performances de ces dernières, sa formation peut être beaucoup plus rapide que ne le laissent penser les théories culturelles, selon lesquelles il faudrait des générations ou des siècles... De même que les performances des anciennes institutions indignes de confiance entraînaient scepticisme et méfiance, de même*

Tableau 3 :
PERCEPTION DE LA FRÉQUENCE D'UTILISATION DE LA SITUATION PROFESSIONNELLE
À DES FINS PERSONNELLES PAR TYPE DE PROFESSION (en %)

Professions	Jamais/rarement	Parfois	Souvent/très souvent
Politiciens locaux	3	7	90
Politiciens fédéraux	6	15	79
Agents de la police de la route	7	15	77
Avocats	11	22	66
Fonctionnaires locaux	10	24	66
Fonctionnaires fédéraux	12	26	62
Journalistes	19	32	49
Agents de la police judiciaire	33	40	27
Médecins	45	32	23
Agents de la police administrative	36	43	21

le caractère et les performances des institutions fiables peuvent attirer la confiance.»²⁰.

La corruption a-t-elle affecté les relations de la police avec le public ? Il peut sembler étrange de parler de «relations avec le public» à propos d'étudiants, qui ne sont pas encore officiers de police. Cependant, les étudiants ont évoqué au passage diverses situations, telles que des visites dans des bars ou dans certains magasins, où ils se sont sentis mal à l'aise et étroitement surveillés lorsqu'ils portaient l'uniforme. Leur initiation à la culture policière débute donc tôt, car le public les identifie à cette culture avant même qu'ils entrent en fonction et réagit parfois en conséquence.

Quelle qu'en soit la cause, ces relations sont perçues comme s'étant détériorées ces dernières années (Tableau 4). Le pessimisme particulièrement marqué des policiers en exercice peut être attribué au fait qu'ils ont déjà été confrontés au public, ce qui a accru leur réalisme et leur

.....
(20) ROSE, MISHLER, 1998, p. 29.

.....
 (21) SHELLEY, 1996, p. 53-59.
 Durant la *perestroïka*, la presse commença à se faire l'écho de perceptions de pots-de-vin, de violations des droits et de brutalités, tandis que les statistiques sur la criminalité publiées pour la première fois depuis soixante ans indiquaient une hausse du taux de criminalité. La police reçut l'ordre de tolérer des milliers de groupements sociaux informels.

cynisme. Il se peut également qu'ils éprouvent une certaine nostalgie des paramètres clairs qui définissaient leurs relations avec le public dans le contexte soviétique (même si la complexité de ces relations n'a cessé de croître durant les années de *perestroïka*)²¹.

C'est chez les étudiants de quatrième année que le sentiment de détérioration des relations est le plus faible. Ceci s'explique peut-être par le fait qu'ils ont quitté les rangs du « public » pour acquérir le statut de policier en uniforme, qu'ils représentent la police dans leur esprit comme dans celui du public, qu'ils peuvent commenter les réactions de ce dernier. Cependant, leurs relations avec le public n'impliquent pas encore la résolution de conflits problématiques.

Parmi plusieurs facteurs expliquant une confiance limitée dans la police, la corruption n'est pas perçue comme le

Tableau 4 :
 ÉVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LA POLICE ET LE PUBLIC
 AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES PAR CATÉGORIES DE SONDÉS

Évaluation	Ensemble des sondés	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Amélioration	15	20	16	10
Stagnation	34	32	40	28
Détérioration	51	50	45	62
Total	100	100	100	100

plus important. Pour les sondés, les problèmes clés sont en effet la bureaucratie et la procrastination, ce qui laisse à penser que selon eux, le « manque de confiance » dans la police découle principalement de son incapacité ou de sa faible disposition à faire son travail (Tableau 5).

Cependant, l'utilisation de la situation professionnelle à des fins personnelles est présentée comme l'un des facteurs par 40% des sondés, les policiers en exercice étant nettement plus nombreux que les étudiants à estimer qu'elle joue un rôle.

Les sondés qui estiment que les relations de la police avec le public se sont dégradées ces dernières années sont davantage enclins à reconnaître que « l'utilisation de la situation professionnelle à des fins personnelles » contribue à saper la confiance du public dans la police. Il est probable qu'un certain degré de réflexion sur l'état des relations entre la police et le public en général est nécessaire pour une bonne compréhension du rôle joué dans ces relations par « l'utilisation de la situation professionnelle à des fins personnelles ».

Tableau 5 :
FACTEURS DIMINUANT LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS LA POLICE

Facteurs	Nombre*	Pourcentage
Bureaucratie, procrastination	667	61
Indifférence, manque de respect	587	53
Reportages partiels dans les médias	498	45
Utilisation de sa situation à des fins personnelles	436	40
Manque de professionnalisme	393	36

(*) Possibilité de choisir plusieurs facteurs

La plupart des personnes interrogées pensent que le public est dans une certaine mesure complice de la corruption. Selon elles, les cadeaux sont généralement offerts à l'initiative du public et non en réponse à des demandes ouvertes ou insinuées de la part des policiers (Tableau 6)²².

Le fait que « *Le public pense que la police fera mieux son travail* » ne signifie pas nécessairement que le prix payé est destiné à obtenir un travail particulièrement rapide ou soigné. Il est tout autant envisageable que le but du paiement ne soit pas de bénéficier d'un « coup de pouce » mais seulement d'obtenir un niveau de service raisonnable, de s'assurer que le travail sera fait.

Pour la forte proportion de sondés qui estiment que « *le public veut simplement donner quelque chose* », il s'agit soit de rejeter sur le public la responsabilité du problème des pots-de-vin dans la police, soit de considérer que la coutume du don comme geste de remerciement est largement

....
(22) Question adaptée d'après MILLER, GRØDELAND, KOSHECHKINA, *op. cit.*

Tableau 6 :
JUSTIFICATIONS LES PLUS COURANTES DE L’OFFRE DE BIENS ET DE SERVICES À LA POLICE

Raisons	Nombre	Pourcentage
Le public pense que la police fera mieux son travail	703	65
Le public veut simplement donner quelque chose	275	25
La police attend quelque chose	75	7
La police réclame quelque chose	29	3
Total	1082	100

pratiquée vis-à-vis de la police. Dans le premier cas, les sondés pensent peut-être que les donateurs espèrent d’autres avantages. Il peut s’agir de « fermer les yeux » sur un incident (ce qui ne doit pas être confondu avec un effort particulier pour aider quelqu’un) ou d’assurer sa « tranquillité » (en particulier dans le cas des entreprises et des commerces) en évitant les visites inopinées de la police, ou encore de conserver les faveurs de la police en prévision de besoins futurs. Il existe inévitablement une zone d’ombre entre les avantages spécifiques attendus par le donateur et l’espoir de récompenses plus vastes et plus vagues.

MOTIFS DE CORRUPTION

Les personnes interrogées ont tendance à considérer la crise économique à court terme comme l’origine du problème de la corruption (Tableau 7)²³. Au total, 82% des réponses en attribuent la principale cause à une situation temporaire, c’est-à-dire à une crise morale ou économique, ce qui semble indiquer que les sondés n’accordent pas à la corruption un caractère inévitable. Les étudiants de première année sont les plus nombreux à évoquer la crise économique. Lors de la crise financière de 1998, la plupart d’entre eux étaient âgés de 15 à 17 ans, âge auquel on commence à être concerné par les problèmes d’emploi et de revenus, ce qui a pu influencer leur perception de l’impact de l’instabilité économique sur la vie professionnelle. En revanche, les policiers en exercice sont légèrement plus

....
(23) Question adaptée d’après une étude réalisée par MILLER, GRØDELAND, KOSHECHKINA, *op. cit.*

nombreux à pencher pour un «*élément permanent de la culture nationale*». Ceci s'explique soit par une différence de mentalité entre les générations, soit par un cynisme issu de leur expérience professionnelle.

TABEAU 7 :
CAUSES SOUS-JACENTES DE L'UTILISATION DE LA SITUATION PROFESSIONNELLE
À DES FINS PERSONNELLES PAR CATÉGORIES DE SONDÉS

Facteurs	Ensemble des sondés	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Produit de la crise économique (transition)	66	70	66	59
Produit de la crise morale (transition)	16	15	17	16
Élément permanent de la culture nationale	11	10	10	14
Produit du passé	8	6	7	12
Total	100	100	100	100

126

Une question sur les motivations immédiates demandait aux sondés de classer (de 1 à 10 par ordre d'importance décroissante) les facteurs à court terme plus étroitement liés au travail et à la culture institutionnelle de la police que ceux présentés au Tableau 7 (Tableau 8). Deux de ces facteurs peuvent également être associés à la notion de «*crise économique*» : la faiblesse des salaires, qui arrive en tête, et la pression des groupes de criminalité organisée, jugée relativement peu importante (huitième rang).

Il est étonnant que le rang moyen du facteur «*Faiblesse des salaires*» ne soit pas encore plus élevé, compte tenu du niveau indiscutablement bas des rémunérations dans la police, de la volonté probable de porter ce fait à l'attention des chercheurs (désir dont l'intensité n'est pas nécessairement proportionnelle à l'importance réelle du facteur) et de la justification relativement positive qu'il apporte aux motivations des policiers. En toute logique, l'importance accordée à ce facteur est plus élevée chez les policiers en exercice ayant à vivre de ces salaires que chez les étudiants percevant une bourse d'études.

Tableau 8 :
MOTIFS D'UTILISATION DE LA SITUATION PROFESSIONNELLE À DES FINS PERSONNELLES
PAR CATÉGORIE DE SONDÉS 24 (RANG MOYEN*)

Motivations	Ensemble de sondés	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Faiblesse des salaires	2,41	2,88	2,20	2,05
Pression des supérieurs pour obtenir des taux d'élucidation élevés	4,94	ns*	ns	ns
Multitude d'opportunités	5,01	4,64	5,20	5,25
Mauvais exemple donné par les supérieurs hiérarchiques	5,20	5,53	5,17	4,77
Moyen d'obtenir une condamnation en l'absence de preuves d'une culpabilité avérée	5,22	4,93	5,27	5,55
Imitation de l'exemple donné par les autres	5,26	ns	ns	ns
Manque d'autorité des supérieurs hiérarchiques	6,12	5,93	6,41	5,96
Pression des groupes de criminalité organisée	6,57	6,20	6,77	6,80
Obéissance à des ordres directs des supérieurs	6,75	ns	ns	ns
Pression des collègues	7,18	ns	ns	ns

(*) Rang moyen, 1 étant la raison la plus importante et 6 la moins importante ; les résultats sans valeur statistique sont indiqués par la mention ns

.....
(24) Résultats d'une analyse de la variance à une voie (test ANOVA).
(tableau 8)

.....
(25) FAVAREL-GARRIGUES,
(à paraître) 2001.

Le facteur « *Pression des supérieurs pour obtenir des taux d'élucidation élevés* » dénote une certaine franchise de la part des sondés concernant les problèmes de bureaucratie et de conformité au sein de la police russe. Favarel-Garrigues²⁵ a démontré qu'à Ekaterinbourg (ex-Sverdlovsk), les performances de la police locale sont évaluées par rapport à la moyenne fédérale du taux d'élucidation et du nombre de délits enregistrés, ce qui conduit à des pratiques telles que la falsification des statistiques, la sous-estimation des crimes ne faisant pas l'objet d'une priorité, l'importance excessive

accordée à la petite criminalité généralement plus facile à élucider ainsi que la catégorisation des délits en fonction des priorités du moment. Selon le personnel de l'Établissement de formation, il est certain que dans la ville où est implanté cet établissement, les objectifs ne sont pas spécifiques, c'est-à-dire que les officiers de police ne sont pas astreints à résoudre un nombre donné d'un certain type de crimes dans un délai défini. Cependant, l'incapacité d'un officier de police à atteindre un taux d'élucidation considéré comme approprié nuirait indubitablement à sa promotion et conduirait à la perte de ses privilèges non officiels.

Il est intéressant de comparer la troisième place obtenue par le facteur « *Multitude d'opportunités* » et la dernière place (dixième rang) accordée au facteur « *Pression des collègues* », qui empêche d'établir un lien explicatif fort entre ces deux facteurs. Il semble que la corruption opportuniste soit plus importante que la corruption « culturelle » et que les opportunités n'entraînent pas nécessairement une pression de la part des collègues. La réponse placée au quatrième rang, « *Mauvais exemple donné par les supérieurs hiérarchiques* », indique l'importance du rôle incitatif joué par les cadres et obtient une meilleure position chez les policiers en exercice (possédant une expérience directe du travail avec les supérieurs hiérarchiques) que chez les étudiants. Cependant, le faible rang des facteurs « *Obéissance à des ordres directs des supérieurs* » et « *Pression des groupes de criminalité organisée* » incite à penser que les influences exercées sur les sondés prennent rarement la forme d'ordres directs ou de menaces les conduisant à une corruption plus grave. De plus, la différence d'importance attribuée à ces deux facteurs et à la « *Pression pour obtenir des taux d'élucidation élevés* » laisse entendre que cette dernière n'est pas uniquement invoquée pour rejeter la responsabilité sur autrui. Si tel était le cas, les deux premiers facteurs obtiendraient un meilleur classement. Il se peut que l'incitation à obtenir de bons taux d'élucidation soit la conséquence ou l'origine de la pression pour obtenir une condamnation (les scores moyens de ces deux facteurs révèlent d'importantes associations statistiques). De manière générale, les pressions

directes, quelles qu'elles soient, semblent jouer un rôle relativement insignifiant.

Les différences de perception entre les promotions semblent indiquer chez les étudiants une vision quelque peu « romancée » des facteurs de corruption. Bien que le troisième rang conféré aux « opportunités » renforce l'idée d'un environnement de travail favorisant la corruption, l'importance accordée à ce facteur va en diminuant entre les étudiants de première année, ceux de quatrième année et les policiers en exercice. Il se peut donc que les opportunités dans l'exercice du métier soient moins fréquentes que ne le pensent les étudiants. Le même schéma s'applique à la pression des groupes de criminalité organisée : en supposant que les estimations des policiers en exercice soient les plus fiables dans ce domaine, les étudiants semblent surestimer l'importance de ces groupes vis-à-vis de la corruption. Les étudiants de première année accordent également plus d'importance que les étudiants de quatrième année et les policiers en exercice à la nécessité d'obtenir une condamnation, sans lien avec la recherche de taux d'élucidation élevés.

Les officiers de police en exercice ont été priés de se remémorer l'époque où ils venaient d'être diplômés et commençaient à travailler à plein temps dans la police, afin de déterminer si les facteurs de motivation dont ils ont évalué l'importance (Tableau 8) se sont, dans les faits, avérés plus importants qu'ils ne l'avaient anticipé (Tableau 9). Ils avaient la possibilité de choisir autant d'options qu'ils le souhaitaient.

Cinq facteurs sur dix sont indiqués comme jouant un rôle plus important que prévu par plus d'un quart des officiers de police en exercice, ce dont on pourrait déduire que le problème lui-même est plus étendu qu'ils ne le pensaient durant leur formation. En effet, nombre des facteurs actuellement considérés comme importants par tous les sondés (Tableau 8) semblent jouer un rôle plus important que prévu selon les policiers en exercice.

Cependant, les facteurs « *Pression des collègues* » et « *Pression des groupes de criminalité organisée* », placés en bas dans la liste par les étudiants comme par les policiers en

exercice, sont considérés par plus d'un quart de ces derniers comme plus importants qu'ils ne l'avaient anticipé. L'explication la plus simple est que les attentes concernant ces types de pressions sont tout simplement très faibles. Pourtant, il est également possible que les formes bénignes de corruption soient si normalisées que la pression des collègues et la collusion avec des criminels ne soient pas considérées comme des « pressions ».

Tableau 9 :
FACTEURS INCITATIFS JOUANT UN RÔLE PLUS IMPORTANT QUE PRÉVU
DANS L'UTILISATION DE LA SITUATION PROFESSIONNELLE À DES FINS PERSONNELLES
(POLICIERS EN EXERCICE UNIQUEMENT)

Facteurs	Nombre*	Pourcentage
Faiblesse des salaires	174	67
Multitude d'opportunités	81	31
Pression des collègues	76	29
Pression pour obtenir des taux d'élucidation élevés	73	28
Pression des groupes de criminalité organisée	67	26
Moyen d'obtenir une condamnation (culpabilité sans preuves)	63	24
Imitation de l'exemple des autres	46	18
Obéissance à des ordres directs des supérieurs	45	17
Manque d'autorité des supérieurs hiérarchiques	22	8
Mauvais exemple donné par les supérieurs hiérarchiques	22	8

(*) Possibilité de choisir plusieurs facteurs

ATTITUDES VIS-À-VIS DE L'ACCEPTABILITÉ

Il a été montré plus haut (Tableau 8) que les personnes interrogées placent les considérations et les pressions d'ordre pratique à un rang élevé dans la liste des facteurs motivant la corruption. La présente section porte sur le raisonnement moral des sondés vis-à-vis de la corruption.

L'un des aspects les plus problématiques d'une enquête sur les attitudes à l'égard de la corruption consiste à demander aux sondés de porter un jugement moral sur divers comportements pouvant être considérés comme corrompus (Tableau 10). Les tentatives d'élaboration et d'application efficace d'une échelle de valeur morale sont inévitablement limitées par les contraintes de format d'un questionnaire écrit. Par conséquent, les données issues de cette question seront peut-être plus utiles comme point de départ pour la définition de catégories descriptives objectives en vue d'entretiens oraux. Cette question étant par ailleurs l'une des plus sensibles du questionnaire, il ne faut pas oublier que les sondés ont peut-être légèrement minimisé le degré d'acceptabilité morale que revêtent à leurs yeux les différents scénarios.

Les scénarios les mieux acceptés parmi les sondés sont ceux n'impliquant aucun gain financier et qui paraissent « dépourvus de victimes », à savoir les actes destinés à protéger le policier contre des sanctions suite à une infraction et ceux qui impliquent une entreprise plutôt qu'un individu (accepter un ordinateur gratuit). Lorsqu'il s'agit d'épargner une sanction à une connaissance plutôt qu'au policier lui-même ou à ses proches, la présence d'une victime semble également influencer sur le degré d'acceptation (inculpation pour rixe en état d'ivresse impliquant une culpabilité conjointe, contrairement à l'inculpation pour cambriolage). Les gains financiers de la part du délinquant (plutôt que du policier) et la criminalité patente réduisent également l'acceptabilité. Cependant, des degrés d'assentiment situés entre 4% et 6% sont enregistrés pour « Prendre un téléviseur sur le lieu du crime », « Accepter de l'argent d'un criminel en échange de sa libération » et « Être complice d'un gang qui importe des voitures volées ».

Le fait que les autres acteurs puissent être perçus comme corrompus n'encourage pas particulièrement les sondés à considérer un scénario comme moralement acceptable. Cet aspect du scénario semble peu important par rapport à la nature ouvertement délictueuse de l'acte. Ainsi, accepter de l'argent de prostituées et de dealers (qui peuvent être considérés comme des criminels dotés d'un revenu

Tableau 10 :
LIMITES DE L'ACCEPTABILITÉ MORALE DE PRATIQUES ILLÉGALES (en %)

Activités	Moralement acceptable*	Moralement inacceptable
Commettre des excès de vitesse hors service, montrer son insigne pour se tirer d'affaire	62	38
Récupérer le permis de conduire de son conjoint sans payer d'amende (excès de vitesse)	47	53
Utiliser ses contacts pour faire libérer une connaissance (inculpée pour rixe en état d'ivresse)	34	66
Accepter un ordinateur gratuit après adjudication d'un marché par la police	31	69
Cacher de la drogue chez un criminel connu et actif	30	70
Accepter de l'argent d'un avocat contre des informations	14	86
Accepter de l'argent de prostituées, de dealers	14	86
Utiliser ses contacts pour faire libérer une connaissance (inculpée pour cambriolage)	38	92
Protéger un collègue pris en train de vendre de la vodka de contrebande	7	93
Prendre un téléviseur sur le lieu du crime	6	94
Accepter de l'argent d'un criminel en échange de sa libération	5	95
Etre complice d'un gang qui importe des voitures volées	4	96

* Catégories obtenues en regroupant « moralement acceptable » avec « moralement acceptable la plupart du temps » et « moralement acceptable dans certaines circonstances » avec « moralement inacceptable ».

stable), n'est jugé moralement acceptable que par 14% des sondés, soit autant que s'il s'agit d'accepter de l'argent d'un avocat en échange d'informations pouvant aider un client. En revanche, cacher de la drogue chez un criminel connu et actif afin de garantir sa condamnation, qui relève en quelque sorte d'une « justice expéditive », est acceptable aux yeux de 30% des sondés. Le seul scénario que les policiers en exercice sont plus enclins que les étudiants à juger moralement acceptable est l'un des moins « graves » : récupérer le permis de conduire de son conjoint sans payer d'amende. À l'inverse, le seul scénario que les policiers en exercice sont moins enclins à juger acceptable est l'un des plus « graves » : prendre un téléviseur sur le lieu du crime.

Tableau 11 :
LIMITES DE L'ACCEPTABILITÉ MORALE DE PRATIQUES ILLÉGALES PAR CATÉGORIES DE SONDÉS

Activités	Moralement acceptable				Moralement inacceptable			
	Tous	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice	Tous	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Récupérer le permis de conduire de son conjoint sans payer d'amende (excès de vitesse)	47	45	44	55	53	55	56	45
Accepter un ordinateur gratuit après adjudication d'un marché par la police	31	37	24	32	69	63	76	67
Accepter de l'argent d'un avocat contre des informations	14	20	8	14	86	80	92	86
Prendre un téléviseur sur le lieu du crime	6	7	8	2	94	93	92	98

* Catégories obtenues en regroupant « moralement acceptable » avec « moralement acceptable la plupart du temps » et « moralement acceptable dans certaines circonstances » avec « moralement inacceptable ».

Ainsi, l'expérience professionnelle des officiers de police en exercice semble accroître leur tolérance morale à l'égard de la corruption bénigne et la diminuer vis-à-vis de ses formes les plus graves.

La question de savoir si les policiers doivent accepter des cadeaux et des pourboires fait souvent l'objet de débats passionnés au sein des services de police, car les arguments invoqués touchent au cœur même du problème de l'acquisition ou de la conservation de la légitimité. La question du devoir est ainsi opposée à celle de la gratitude et des récompenses appropriées pour les services rendus. Il a été soumis aux sondés une série d'arguments souvent employés dans les débats concernant le caractère « corrupteur, sinon corrompu » des petits pourboires, à ne pas confondre avec les sommes importantes constituant clairement des pots-de-vin (Tableau 12)²⁶. Le questionnaire indiquait clairement que ces pourboires étaient des cadeaux librement consentis par des personnes n'étant pas des amis ni des parents proches. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'exemple généralement employé dans ce type de débat est celui de « la tasse de café gratuite ». Le café en question étant beaucoup plus susceptible d'être offert gratuitement aux policiers dans les villes russes que dans les villes américaines ou anglaises, on pouvait douter que les sondés y voient quoi que ce soit de mal. C'est pourquoi il a été remplacé par l'exemple d'un « repas gratuit au restaurant » ou

....
(26) KLEINIG, 1996,
p. 172-173.

d'une «*révision gratuite de la voiture*», qui peuvent être considérés comme relativement insignifiants sans toutefois aller de soi. Les sondés avaient la possibilité de choisir autant d'options qu'ils le souhaitaient.

Plusieurs des affirmations présentées tiennent compte du rôle potentiel du *blat*. Ledeneva²⁷ a exploré les hypothèses tacites sur lesquelles se fonde le *blat* concernant la manière dont les besoins peuvent et doivent être satisfaits au sein de la société. Elle étudie l'importance du rôle que la personnalisation des relations institutionnelles joue en Russie post-soviétique, bien que l'obtention de biens et de services ne soit plus aujourd'hui aussi importante que l'obtention de revenus et d'informations. Les personnes interrogées ont-elles exprimé des opinions positives à l'égard des menus présents et pourboires susceptibles d'être expliqués et/ou justifiés par des références à une «*culture*» ou à une «*mentalité*» plutôt bienveillante à l'égard des systèmes de faveurs?

L'affirmation «*Les relations des policiers avec le public et avec leurs collègues doivent être motivées et guidées uniquement par le sens du devoir envers le public*» a été choisie par 45% des sondés, ce qui indique que des obligations envers des citoyens particuliers ne sont pas nécessairement considérées comme négatives. Lorsqu'un sentiment d'obligation existe, celui-ci n'est pas toujours problématique aux yeux des sondés, car pour une nette majorité d'entre eux (58 %), «*Il est naturel que le public soit reconnaissant envers les policiers et veuille l'exprimer par des cadeaux ou des services*». Ces deux affirmations sont d'ailleurs souvent associées, ce qui laisse à penser que selon les sondés, les menus présents ne créent pas nécessairement un sentiment d'obligation.

Cependant, une forte proportion de sondés (32 %) ne partage pas le point de vue selon lequel «*les policiers savent généralement faire la différence entre un geste amical et un pot-de-vin*». De plus, l'opinion selon laquelle le sens du devoir envers le public doit être la seule motivation des relations entre policiers et public n'est pas nécessairement associée à celle qui veut que les policiers sachent faire la différence entre un geste amical et un pot-de-vin.

♦♦♦♦

(27) LEDENEVA, 1998, *op. cit.*
(pour une définition du
blat, voir note 4).

Ainsi, les sondés qui n'acceptent aucune autre motivation que le sens du devoir ne sont pas sûrs pour autant que les policiers sachent reconnaître les tentatives de compromission. Dans une économie dominée par un système de faveurs aussi vaste que complexe, les individus ont tendance à établir de subtiles distinctions entre les échanges qui créent des obligations et ceux qui n'en créent pas. Alors que sous le régime soviétique et juste après sa chute, le *blat* impliquait une grande confiance dans la compréhension

Tableau 12 :
ASSENTIMENT À DIVERS ARGUMENTS DÉFENDANT OU CONDAMNANT L'ACCEPTATION DE CADEAUX
ET DE POURBOIRES

Argument	Pourcentage*			
	Total	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Les policiers savent généralement faire la différence entre un geste amical et un pot-de-vin	62	72	54	62
Il est naturel que le public soit reconnaissant envers les policiers et veuille l'exprimer par des cadeaux ou des services	59	ns	ns	ns
Les relations des policiers avec le public et avec leurs collègues doivent être motivées uniquement par le sens du devoir	45	55	36	45
Les cadeaux (repas gratuit au restaurant, révision gratuite de la voiture) sont des pratiques tellement établies qu'il est impossible de les faire cesser	33	ns	ns	ns
Les cadeaux et les services (repas gratuit au restaurant, révision gratuite de la voiture) ne sont pas assez conséquents pour que le policier se sente redevable envers le donateur	26	27	22	32
Même les cadeaux et les services les plus insignifiants conduisent la plupart des policiers à se sentir redevables	25	24	20	32
Si une entreprise offrait des réductions sur les produits alimentaires à tous les officiers de police, ce serait inacceptable	14	18	12	14
Un officier de police qui refuse des petits gestes de remerciement paraîtra inamical et n'attirera pas les confidences	14	17	11	13

* Possibilité de choisir plusieurs facteurs ; les résultats sans valeur statistique sont indiqués par la mention ns

individuelle de la sémiotique du « donner » et du « prendre », ce ne semble plus être le cas aujourd'hui.

Les sondés se montrent très divisés lorsqu'on leur demande si accepter de menus présents et services constitue un élément inextricable de la culture policière en Russie. Deux tiers d'entre eux n'estiment pas que *« les cadeaux tels qu'un repas gratuit au restaurant ou une révision gratuite de la voiture sont des pratiques tellement établies qu'il est impossible de les faire cesser »*. De même, 14% seulement des sondés adhèrent à l'idée selon laquelle *« un officier de police qui refuse des petits gestes de remerciement paraîtra inamical et n'attirera pas les confidences »*, alors que cette affirmation leur offre une excellente occasion de justifier l'acceptation de menus présents en invoquant leur efficacité professionnelle.

Les étudiants de première année sont les plus nombreux à penser que le refus de menus présents peut être mal perçu, ce qui signifie peut-être qu'ils surestiment l'importance de la cordialité et de la franchise dans les méthodes actuellement employées par la police russe pour obtenir des informations et la coopération du public²⁸. Cette interprétation est corroborée par le fait qu'ils sont également les plus nombreux à estimer que les relations des policiers avec le public et avec leurs collègues doivent être motivées et guidées uniquement par le sens du devoir. De même, les étudiants de première année sont les plus confiants dans la capacité des policiers à faire la différence entre un geste amical et un pot-de-vin, confiance dont l'explication immédiate la plus plausible est leur manque d'expérience.

JUSTIFICATIONS DE LA CORRUPTION

Les justifications particulières des comportements corrompus ont tendance à avoir plus de poids que les autres. Une hypothèse est que le nombre de justifications acceptées par les sondés tend à augmenter au fur et à mesure que leurs études et carrière les exposent aux opportunités, aux pressions, aux mauvais exemples et aux besoins. Il a été demandé aux sondés d'indiquer toutes les affirmations

♦♦♦♦

(28) SHELLEY, 1996, *op. cit.*, présente les éléments coercitifs de tradition continentale, coloniale et communiste dans la police russe (p. 3-16). Des allégations spécifiques de violations des droits de l'homme ont également été rapportées : voir HUMAN RIGHTS WATCH, 1999. Plus récemment, le médiateur des droits de l'homme en Russie, Oleg Mironov, a publié un rapport dénonçant les violations de ces droits dans la police : MIRONOV, 2000.

Tableau 13a :
JUSTIFICATIONS DE L'UTILISATION DE SA SITUATION PROFESSIONNELLE
À DES FINS PERSONNELLES

Justifications*	Nombre*	Pourcentage
Seuls des parents ou des amis très proches sont impliqués	371	33
Il n'y a pas d'argent en jeu	342	30
Les supérieurs sont au courant	184	16
Cela ne se produit pas très fréquemment	168	15
Les faveurs ne sont guère importantes	112	10

* Possibilité de choisir plusieurs justifications.

avec lesquelles ils étaient d'accord (Tableau 13a et b). Quatre de ces affirmations portaient sur les circonstances entourant l'utilisation de sa situation professionnelle à des fins personnelles : l'implication d'amis ou de parents proches, le fait que les supérieurs hiérarchiques soient au courant, la fréquence, le fait qu'il y ait de l'argent en jeu. Deux des affirmations concernaient le résultat d'un tel acte : l'importance des faveurs accordées et l'éventuelle impunité des criminels.

Globalement, il semble exister une culture d'assentiment chez une minorité non négligeable de personnes interrogées, puisqu'aucune justification n'est acceptée par moins de 1 sondé sur 10. Près de trois quarts de ceux qui acceptent comme justification le fait que « *seuls des parents ou des amis très proches sont impliqués* » admettent également qu'« *il n'y a pas d'argent en jeu* », ce qui corrobore l'idée que le *blat* continue de jouer un rôle significatif dans le raisonnement moral des sondés.

Sachant que la réalité du métier confronte les policiers à des situations pratiques et morales complexes auxquelles les justifications proposées se prêtent, il est quelque peu surprenant qu'une seule justification, « *Les faveurs ne sont guère importantes* », soit mieux admise par les policiers en exercice que par les étudiants. Il existe un fossé particulièrement net (19%) entre le taux d'assentiment des étudiants de quatrième année et celui des policiers en exercice, ce qui indique que les relations corrompues de faible importance

TABLEAU 13b :
JUSTIFICATIONS DE L'UTILISATION DE SA SITUATION PROFESSIONNELLE
À DES FINS PERSONNELLES PAR CATÉGORIES DE SONDÉS

Justifications*	Ensemble des sondés	1 ^{re} année	4 ^e année	Policiers en exercice
Seuls des parents ou amis très proches sont impliqués	33	38	27	35
Les supérieurs sont au courant	16	28	10	10
Cela ne se produit pas très fréquemment	15	19	11	16
Les faveurs ne sont guère importantes	10	12	19	38

* Seules les catégories présentant une valeur statistique sont indiquées.

constituent un élément clé de la pratique du métier de policier. Cependant, les policiers en exercice ne sont pas moins nombreux que les autres à considérer que la présence d'argent réduit considérablement l'acceptabilité des présents et des faveurs. Du fait des difficultés économiques auxquelles sont confrontés les policiers en exercice, on aurait pu penser qu'ils seraient moins enclins à considérer l'argent comme plus immoral que les présents et les faveurs, mais cette distinction semble être persistante.

Toutes les justifications plus volontiers acceptées par les étudiants de première année que par les autres cohortes (« *Les supérieurs sont au courant* », « *Cela ne se produit pas très fréquemment* » et « *Seuls des amis ou des parents très proches sont impliqués* ») concernent plutôt les circonstances que les résultats, ce qui pourrait indiquer que le point de vue des sondés sur la fin et les moyens diffère d'une cohorte à l'autre. Il est intéressant de noter la forte baisse du pourcentage d'adhésion à l'argument « *Les supérieurs sont au courant* » entre les étudiants de première et de quatrième année. Il est possible qu'au cours de leur processus de formation, un grand nombre d'étudiants perdent leurs illusions concernant le nombre de supérieurs hiérarchiques prêts à se montrer indulgents à condition d'être également bénéficiaires ou de percevoir une part des avantages.

Le soutien apporté aux arguments « *Cela ne se produit pas très fréquemment* » et « *Seuls des amis ou des parents*

très proches sont impliqués » est plutôt faible chez les étudiants de quatrième année, par rapport à ceux de première année et aux policiers en exercice. Il se peut donc que le processus de formation parvienne, ne serait-ce que temporairement, à modifier la perception que les étudiants ont de la validité de ces deux justifications. Une étude plus approfondie du contenu informel et semi-officiel de l'enseignement prodigué dans l'Établissement de formation serait nécessaire pour vérifier la justesse de cette déduction.

Le raisonnement moral des sondés paraît-il cohérent ? D'une manière générale, les sondés qui jugent certains scénarios acceptables (Tableau 10) acquiescent aux arguments pouvant servir de justification à ces scénarios. Cependant, plus un scénario est ouvertement criminel, moins les sondés admettant une justification donnée sont susceptibles de l'appliquer à ce scénario. Par exemple, les sondés pour lesquels l'argument « *Seuls des amis ou des parents très proches sont impliqués* » peut justifier un comportement corrompu sont plus nombreux à considérer que récupérer le permis de conduire de son conjoint est « *moralement acceptable* » ou « *moralement acceptable la plupart du temps* ». Il est intéressant de constater que cette cohérence se vérifie également dans le cas des deux scénarios consistant à faire échapper les parents d'un ami à une inculpation pour rixe en état d'ivresse ou pour cambriolage, ce qui laisse à penser que les sondés entretiennent des relations impliquant des faveurs réciproques avec un réseau « étendu » d'amis et de parents, et pas seulement avec leur entourage proche. Cependant, cette cohérence ne se vérifie plus lorsqu'il s'agit de protéger un collègue pris en train de vendre de la vodka de contrebande, ce qui peut être attribué à la gravité du délit (la vodka de contrebande peut provoquer de graves dégâts, voire le décès des consommateurs). Les sondés pour lesquels l'argument « *Il n'y a pas d'argent en jeu* » peut justifier un comportement corrompu sont plus susceptibles de penser qu'il est moralement acceptable (en général ou la plupart du temps) d'accepter de l'argent d'un criminel ou d'un avocat, mais pas de prostituées, de dealers ni de gangs. De même, ceux qui voient une justification de la corruption dans le fait que

«*Les faveurs ne sont guère importantes*» sont plus susceptibles d'estimer qu'il est moralement acceptable (en général ou la plupart du temps) d'échapper à une amende pour excès de vitesse, d'aider son conjoint à récupérer son permis ou d'obtenir la libération d'une connaissance inculpée pour rixe en état d'ivresse que d'obtenir la libération d'une connaissance inculpée pour cambriolage, qui constitue un délit plus grave.

CONCLUSION

Les données issues de cette enquête incitent à penser que les futurs membres des services de police et ceux qui en constituent déjà l'élite perçoivent l'existence d'un problème en voie d'aggravation qu'il convient de résoudre, et non d'un processus d'amélioration qu'il importe de soutenir. De plus, ils estiment que l'état des relations de la police avec le public en est affecté. Bien que la faiblesse des salaires constitue un élément clé des explications qu'ils apportent aux comportements corrompus, d'autres facteurs tels que les liens familiaux ou amicaux, la culture institutionnelle et la notion d'obligation sont également importants. Même si les motivations à court et long terme semblent principalement économiques, la bureaucratie et l'opportunisme jouent eux aussi un grand rôle, ce qui révèle un problème plus complexe, aggravé par le fait que les opportunités en matière de corruption seront toujours répandues dans la police. Un certain nombre de conditions sont perçues par des minorités non négligeables comme des justifications d'un comportement corrompu, et un système de menus présents et de faveurs est considéré comme acceptable et réalisable. Le défi consiste donc désormais à remédier à cette situation sans pour autant avoir recours à une limitation du pouvoir discrétionnaire de la police, qui diminuerait sa souplesse d'action au niveau opérationnel et risquerait d'aggraver ses relations avec le public.

■ Adrian BECK

Enseignant - Université de Leicester (Centre Scarman)

Ruth LEE

Chercheuse associée - Université de Leicester (Centre Scarman)

- AVROUTIN (P.), 1998, *Effektivnost deiatelnosti organov vnoutrennikh del*, Université du MVD de Saint-Petersbourg, Saint-Petersbourg.
- CLARK (W.), 1993, *Crime and Punishment in Soviet Officialdom*, New York, M.E. Sharpe.
- CLARKE (S.), 1999, *New Forms of Employment and Household Survival Strategies in Russia*, Coventry, Centre for Comparative Labour Studies, Warwick University.
- FAVAREL-GARRIGUES (G.), 2001), «Privatization at any cost. Struggle against economic crime in Yekaterinburg», in COULLONDON (V.) (dir. pub.), *The power of corruption in Russia*, Boulder, Colorado, Westview Press (à paraître).
- FISHMAN (J.), 1978, *Measuring Police Corruption*, New York, John Jay Press
- GILINSKIY (Y.), 2000, *Crime and Deviance: Stare from Russia*, Russian Academy of Sciences, Saint-Petersbourg
- HUMAN RIGHTS WATCH, 1999, «Confessions at any cost: police torture in Russia», New York, Human Rights Watch.
- HUNTINGTON (S. P.), 1968, *Political Order in Changing Societies*, cité dans CLARK (W.), 1993, *Crime and Punishment in Soviet Officialdom*, New York, M.E. Sharpe.
- KLEINIG (J.), 1996, *The Ethics of Policing*, Cambridge, Cambridge University Press.
- LOCKARS (C. B.), et al., 2000, *The Measurement of Police Integrity*, Washington, National Institute of Justice
- KURKCHIYAN (M.), «The Transformation of the Second Economy into the Informal Economy», in LEDENEVA (A.), KURKCHIYAN (M.), 2000, *Economic Crime in Russia*, Londres, Kluwer.
- LEDENEVA (A.), 1998, *Russia's Economy of Favours*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MILLER, GRØDELAND, KOSHECHKINA, 1998, *Are The People Victims or Accomplices ?*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- MILLER, et al., 2001, *A Culture of Corruption ? Coping with Government in Postcommunist Europe*, Budapest, CEU Press.
- MILLER (W.), et al., 1998, *Are The People Victims or Accomplices ?*, Budapest, Local Government and Public Service Reform Initiative.
- MILLER (L.S.), BRASWELL (M.C.), 1992, «Police perceptions of ethical decision-making: the ideal vs. the real», *American Journal of Police*, Vol. XI, n° 4.
- NEWBURN (T.), 1999, *Understanding and Preventing Police Corruption: Lessons From the Literature*, Police Research Series Paper 100, Londres, Home Office Policing and Reducing Crime Unit.
- ROSE (R.), MISHLER (W.), 1998, *Trust in Untrustworthy Institutions: Culture and Institutional Performance in Post-Communist Societies*, Glasgow, University of Strathclyde.
- SHELLEY (L.), 1996, *Policing Soviet Society*, Londres, Routledge.

BIBLIOGRAPHIE

SHELLEY (L.), 1999, « Post-Socialist Policing: Limitations on Institutional Change », in MAWBY (R.), *Policing Across the World*, Londres, UCL Press Ltd.

MIRONOV, 2000, *O naroucheniakh prav grajdan sotroudnikami Ministerstva Vnoutrennikh del Rossiiskoi Federatsii i ougolovno-ispolnitel'noi sistemy Ministerstva Ioustitsii Rossiiskoi Federatsii*, Moscou, Bureau du médiateur des droits de l'homme.

VAN DUYNE (P), 1999, « Combating Corruption: Acts and Attitudes », in Joutsen Matti (dir.), « Five Issues in Criminal Justice: Corruption, Women in the Criminal Justice System », *Criminal Policy Indicators, Community Crime Prevention and Computer Crime*, Helsinki, HEUNI, p. 22-60.

SÉCURITÉ ET DÉONTOLOGIE, la création d'une autorité administrative indépendante

par Bruno LE ROUX

La Commission nationale de déontologie de la sécurité, de création récente, entend, à l'instar d'organismes similaires créés dans d'autres pays européens, affirmer le rôle primordial de la déontologie au sein de toutes les professions en relation avec la sécurité, publiques ou privées. Si, en France, le pouvoir de contrôle est privilégié, alors qu'ailleurs sont prévues des prérogatives en matière d'édiction de normes et de sanction, l'objectif demeure le même : favoriser la transparence et le respect de la personne dans les pratiques des acteurs de la sécurité.

143

....

(1) (NDLR) Nous remercions la Commission nationale de déontologie de la sécurité de nous avoir donné l'autorisation de publier des extraits de ce rapport présenté à l'Assemblée nationale le 25 février 1998 par Bruno Le Roux et publié sous le numéro 723.

La loi n° 2000-494 du 6 juin 2000 portant création de la Commission nationale de déontologie de la sécurité¹ s'inscrit dans la double perspective de la définition d'une nouvelle politique de sécurité et de la volonté de mettre en place un socle commun de règles et de pratiques applicables par l'ensemble des acteurs de la sécurité.

UNE NOUVELLE POLITIQUE DE SÉCURITÉ

La création d'une autorité administrative indépendante chargée d'assurer le respect de la déontologie de la sécurité constitue un des éléments importants de la nouvelle politique de sécurité. Cette politique globale doit trouver un prolongement dans l'amélioration des relations entre les personnes en charge de la sécurité et la population. Alors même que des systèmes de contrôle internes existent dans les services publics, le soupçon d'auto-contrôle qui pèse sur eux ne leur permet pas d'intervenir efficacement. Chaque

Autorité administrative indépendante créée par la loi 2000-494 du 6 juin 2000, elle est chargée de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République (article 1)

Domaines de compétence

- Autorités publiques : Police nationale, Gendarmerie nationale, Administration pénitentiaire, Administration des douanes, Police municipale, Gardes champêtres ou forestiers.
- Services publics : Services de surveillance (ex : transports en commun)
- Personnes privées : Services de gardiennage, de surveillance, de transport de fonds, services d'ordre privés.

Saisine de la commission

- Un député ou un sénateur saisi par toute personne qui a été victime ou témoin des faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement aux règles de la déontologie commis par une ou plusieurs personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.
- Le Premier ministre et les membres du Parlement

Obligation de la Commission

- Elle remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport d'activité. Ce rapport est rendu public.
- Les membres de la commission et ses agents sont tenus au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des rapports au JO ou du rapport annuel.

Composition

La Commission nationale de déontologie de la sécurité est composée de huit membres, nommés pour une durée de six ans non renouvelable. Elle est renouvelée par tiers tous les trois ans.

manquement apparaît dès lors, non pas comme un dérapage isolé, mais comme la marque d'une défaillance intolérable de l'État.

Dans le même temps, la délégation croissante des missions de sécurité de l'État vers les collectivités locales, les établissements publics et le secteur privé risque de favoriser la multiplication des conflits. Il revient par conséquent à l'État d'assurer aux citoyens que les pouvoirs confiés aux personnes exerçant une mission de sécurité n'ont pas pour conséquence première la substitution de la force au droit. Il y a donc urgence à concilier le droit à la sûreté reconnu par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avec l'exigence de démocratie et de transparence. Il faut dans le même temps établir durablement le lien de confiance entre les acteurs de la sécurité et les citoyens.

La loi 2000-494 du 6 juin 2000 portant création d'une Commission nationale de déontologie de la sécurité s'inscrit dans cette perspective. Les prérogatives de cette nouvelle instance sont strictement encadrées, puisqu'elle n'a ni pouvoir réglementaire, ni pouvoir d'injonction, ni pouvoir de sanction. Mais sa compétence, dépassant le seul cadre des services publics, doit lui permettre, par le biais d'une saisine largement ouverte, d'unifier les pratiques des acteurs de la sécurité sur la base de valeurs communes, marquées par un souci de transparence et de respect de la personne.

VERS UNE DÉONTOLOGIE DE LA SÉCURITÉ

ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La déontologie se définit étymologiquement comme la science des devoirs : à la charnière du droit et de la morale, elle s'attache à déterminer pour une profession ou une activité donnée, des solutions pratiques à des problèmes concrets. Elle a donc un champ d'application distinct de celui du droit, tout en ayant une portée contraignante moindre.

Le champ d'application de la déontologie ne recouvre pas celui des normes juridiques. En matière pénale, ce sont les

agissements ou l'inaction des personnes qui sont qualifiés et, le cas échéant, sanctionnés, l'intention n'étant pas prise en compte indépendamment de l'acte. En revanche, les règles déontologiques s'attachent à définir pour une profession ou une activité donnée un ensemble de valeurs qui dépassent à la fois le cadre des seuls actes accomplis par les individus et celui des seules normes juridiques applicables. La déontologie régit, en conséquence, le comportement professionnel, mais tend également à créer un état d'esprit. Les manquements à ce corps de règles n'ont donc pas nécessairement de qualification pénale. Inversement, une infraction pénale ne constitue pas toujours un manquement à la déontologie.

Quant à la portée des règles déontologiques, elle est nécessairement moindre que celle des normes juridiques : non seulement elles ne concernent qu'une profession ou un secteur d'activité, mais encore leur non-respect n'appelle pas nécessairement de sanction. Les manquements à la déontologie se situent ainsi souvent à la limite de la faute disciplinaire ou de l'infraction pénale. Pour cette raison, des instances spécifiques sont en charge de l'édiction de règles déontologiques et de l'examen des recours aux manquements à ces règles. Certaines professions libérales se sont ainsi dotées d'instances ordinales, l'ordre des médecins, des avocats ou des architectes, en charge de l'édiction des règles déontologiques et de la sanction à leurs manquements.

S'agissant de la mise en place d'une déontologie de la sécurité, il était indispensable de créer un organisme nouveau qui soit compétent pour en définir les règles, tout en tenant compte de la diversité des statuts des professions concernées.

LES EXEMPLES ÉTRANGERS

La Belgique, l'Angleterre, l'Irlande du Nord et le Québec ont d'ores et déjà mis en place des organismes spécifiques, qui ont en charge le seul contrôle de la déontologie de l'activité policière. Le champ d'intervention de ces instances est donc moins étendu que celui de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Ces

expériences étrangères illustrent cependant la nécessité d'améliorer les relations entre le public et les personnes en charge du maintien de l'ordre, du respect de la tranquillité publique et de la protection des personnes et des biens.

La Belgique

Par la loi organique du 18 juillet 1981 relative au contrôle des services de police et de renseignement, la Belgique s'est dotée d'un organisme indépendant, le *comité permanent P.*, composé de cinq membres nommés pour cinq ans par les deux chambres du Parlement. Cet organe, qui peut s'auto-saisir, agit également sur demande des assemblées parlementaires, du ministre responsable ou de l'autorité compétente. Son champ d'intervention est étendu à l'ensemble des forces de police et des personnes compétentes pour rechercher et constater des infractions. Il a compétence pour enquêter sur les activités, les méthodes et les normes internes des services concernés. Les enquêtes qu'il diligente sont conduites par un service spécifique rattaché au comité permanent. Ce service reçoit les plaintes et dénonciations émanant des particuliers. Il a également compétence pour procéder à des investigations en cas d'infraction pénale commise par un membre des services de police. Il remet ses conclusions au comité permanent qui publie pour chaque affaire un rapport destiné à l'autorité qui l'a saisi et au Parlement.

147

L'Angleterre

L'Angleterre, depuis 1984, s'est dotée de la *Police complaints authority*, composée de sept membres, un président nommé par la Reine et six membres désignés par le secrétaire du *Home office*. Cette instance remplit une double fonction : elle élabore des normes applicables sur le terrain par les forces de police, en même temps qu'elle a compétence pour superviser la manière dont les services de police instruisent les plaintes déposées contre leurs membres. Dans ce cadre, elle ne peut être saisie que par le directeur de la police (*chief constable*), qui peut également

procéder à un règlement amiable des affaires. Pour les cas les plus graves, par exemple les homicides ou les blessures graves ou sur requête expresse du plaignant, la saisine de l'autorité est obligatoire. Lorsqu'elle est saisie, celle-ci désigne un directeur d'enquête extérieur et décide à la lecture des conclusions qui lui sont remises des suites à donner ; l'affaire peut être classée ou donner lieu à l'engagement de poursuites disciplinaires ou pénales.

L'Irlande du Nord

Compte tenu du contexte politique spécifique et de ses conséquences sur le maintien de l'ordre, l'Irlande du Nord dispose depuis 1987, d'une instance propre chargée du contrôle de l'activité policière, l'*Independent commission for police complaints of Northern Ireland*. Composée de huit membres nécessairement extérieurs à la police, cette commission est compétente de droit pour toutes les affaires ayant causé la mort ou des blessures graves. Informée de toutes les plaintes déposées contre la police, elle peut par ailleurs s'auto-saisir de toute autre affaire, même en l'absence de plainte. Dépourvue de services d'enquête propres, elle désigne un directeur d'enquête au sein des services de police et supervise directement la conduite des investigations faites en son nom. La commission peut, pour les affaires mineures, procéder à un règlement amiable. Dans les autres cas, elle remet ses conclusions en vue de l'ouverture d'une procédure disciplinaire ou judiciaire.

Le Québec

Le Québec, enfin, avec la loi sur l'organisation policière entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1990, a mis en place un code de déontologie applicable par tous les policiers et deux instances distinctes en charge de veiller à son respect, le commissaire à la déontologie et le comité de déontologie policière. Le code de déontologie ainsi institué définit des normes de conduite applicables par les policiers dans leurs relations avec le public. Le commissaire à la déontologie policière a pour mission l'examen des plaintes formulées

par les particuliers à l'encontre des policiers pour des faits intervenus dans l'exercice de leurs fonctions. Ce commissaire peut procéder à une conciliation ou conduire une enquête. Il dispose ensuite d'un pouvoir de recommandation, exercé au vu des affaires dont il a été saisi, et d'un pouvoir de transmission des affaires au Procureur général ou au Comité de déontologie policière. Il peut également interjeter appel des décisions de ce comité. Il revient à cet organisme de réviser, à la demande du plaignant, les décisions du commissaire en cas de refus d'enquête ou de rejet de plainte. Il a également compétence, en cas de citation par le commissaire, pour prononcer des sanctions contre les policiers ayant commis des manquements à la déontologie. Les décisions de la commission, prononcées après une procédure contradictoire, sont susceptibles d'appel devant la Cour du Québec.

Consensus sur un contrôle externe

Ces exemples soulignent, par-delà la diversité des systèmes juridiques, l'intérêt d'un contrôle externe mené par une autorité indépendante en vue de faire respecter la déontologie par les acteurs de la sécurité. Une fois ce préalable établi, il convient de déterminer les modalités de la saisine de ces instances et la portée de leurs pouvoirs. Elles peuvent en effet détenir un pouvoir de recommandation comme le commissaire à la déontologie au Québec, à la fois en charge d'une fonction de médiation et d'une mission d'information des autorités compétentes, un pouvoir d'édiction des normes relevant de la déontologie, ce qui est le cas en Angleterre, un pouvoir d'investigation directe comme en Belgique, un pouvoir de contrôle des services de police, tel qu'il est exercé en Irlande du Nord et en Angleterre, un pouvoir de sanction, enfin, comme le comité de déontologie policière au Québec, doté de pouvoirs juridictionnels.

LA SITUATION FRANÇAISE

Il convient de désigner parmi les intervenants en charge d'une mission de sécurité, les services publics, pour

lesquels des systèmes de régulation existent, et les personnes de droit privé caractérisées par leur multiplicité et la faiblesse des contrôles appliqués.

S'agissant des services publics, les activités de sécurité relèvent d'une compétence régaliennne traditionnellement assurée par la police nationale, la gendarmerie et les douanes. Le développement des polices municipales et de services de sécurité internes à certains établissements publics, comme la SNCF ou la RATP, marque une évolution vers la délégation croissante de cette compétence de l'État au profit d'organes décentralisés. Quoi qu'il en soit, pour l'ensemble des agents publics en charge d'une mission de sécurité, il existe actuellement des règles relevant de la déontologie et des procédures permettant d'en assurer le respect.

Pour la police nationale, l'idée d'introduire des règles de bonne conduite s'est progressivement imposée. Le décret du 18 mars 1986 qui fixe des règles de déontologie policière est toujours en vigueur. Depuis 1993, tout policier doit porter sur lui un document rappelant les principales dispositions de ce « code de déontologie ». Deux instances ont, par ailleurs, été successivement mises en place en vue de faire respecter les dispositions de ce décret : le *Conseil supérieur de l'activité de la police nationale* créé par décret du 16 février 1993, avant d'être remplacé par le *Haut conseil de déontologie de la police nationale*, institué par décret du 9 septembre 1993 et mis en place en 1995.

Il convient de rappeler l'existence de nombreuses règles déontologiques applicables par tous les agents publics, dont la méconnaissance est susceptible d'être sanctionnée. Le statut général de la fonction publique, à travers la loi du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, énumère ainsi les obligations qui incombent aux agents publics. Pour les militaires, le règlement de discipline générale des armées définit de manière précise les fautes et les sanctions qu'elles sont susceptibles d'entraîner. Enfin, la jurisprudence administrative, dégagée au fil des recours contre les sanctions disciplinaires, a également posé de nombreux principes touchant à la déontologie.

Le respect de ces principes communs à l'ensemble des agents publics est assuré par l'existence de nombreux

contrôles. Un contrôle politique tout d'abord, exercé par le Parlement sur les ministres responsables des faits intervenus par les agents soumis à leur autorité. Un contrôle hiérarchique ensuite qui peut se traduire par l'annulation de décisions contraires à un principe déontologique, voire par l'engagement de poursuites disciplinaires. Les ministres sont assistés dans cette mission par les corps de contrôle et d'inspection qui ont sur leur demande un pouvoir d'enquête et de vérification. Ce contrôle hiérarchique et disciplinaire est d'ailleurs directement exercé par l'autorité judiciaire, dès lors que des agents publics agissent dans le cadre d'une mission de police judiciaire. Enfin l'autorité judiciaire est compétente pour sanctionner les manquements à la déontologie susceptibles de constituer une infraction pénale, l'exercice de poursuites disciplinaires n'excluant pas les poursuites judiciaires.

Pour les personnes de droit privé en charge d'une activité de sécurité, la situation est plus complexe en raison de la diversité des situations existantes. Certaines de ces personnes peuvent ainsi travailler pour des services publics industriels et commerciaux telles que les brigades de la SNCF et de la RATP ou agir bénévolement dans le cadre de manifestations sportives ou politiques, à l'instar des services d'ordre des syndicats ou de certains partis politiques. Elles peuvent par ailleurs être employées par des entreprises spécialisées dans les activités de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, qui entrent dans le champ d'application de la loi du 12 juillet 1983. Celle-ci détermine les conditions d'exercice de ces activités et prévoit une procédure d'agrément préfectoral. Enfin, elles peuvent être assurées directement par un service interne aux entreprises.

Cette diversité des situations ne doit pas faire obstacle à une unification des pratiques des personnes exerçant une activité de sécurité. À cet égard, on doit rappeler que la loi du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité indique que les entreprises de surveillance, de gardiennage, de transports de fonds, les agences privées de recherche et les services d'ordre de certaines manifestations concourent à l'exercice de la sécurité générale.

■ Bruno LE ROUX

*Membre de la Commission nationale de déontologie
de la sécurité - député de Seine-Saint-Denis*

L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE NATIONALE (IGPN), ENTRE DISCIPLINE ET PRÉVENTION

par José R. V. RAZAFINDRANALY

Cet article propose l'étude statistique de dix-huit cas de corruption, dont l'IGPN a été saisie en 2000, et qui sont représentatifs des différents aspects de la corruption policière française. Il présente également les principales démarches engagées par l'IGPN en matière de prévention des risques et des fautes professionnelles.

Il existe en France un décalage important entre la gravité qu'on attribue généralement dans l'opinion aux affaires de corruption policière et l'importance réelle qu'elles occupent dans l'ensemble des affaires portées à la connaissance de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). L'absence d'études sur la corruption en France, qu'il s'agisse des administrations de l'État et des collectivités territoriales ou du secteur privé, ne permet pas de dire pour autant que le phénomène est inexistant. Le fait qu'aucune étude ne soit consacrée à la corruption policière, relève, nous semble-t-il, davantage de la place marginale de la corruption policière au sein du contentieux disciplinaire que d'une forme de « pudeur », d'un manque de transparence ou d'un désintérêt de l'institution.

En préliminaire à notre étude, il convient de lever deux difficultés liminaires importantes : la définition de la corruption et le champ d'analyse retenu.

Doit-on l'entendre dans un sens restreint - faire ou ne pas faire quelque chose en échange d'une gratification (argent, cadeau, etc.) donnée par un tiers (le corrupteur) - ou bien dans un sens beaucoup plus large comme le propose Maurice Punch ? Dans son intervention au XII^e colloque criminologique du conseil de l'Europe, celui-ci posait en effet l'idée que la corruption est « *un concept assez vague* » qui est « *utilisé comme un terme générique désignant un grand éventail d'activités déviantes de la Police* ». Il énumérait ensuite « *les trois grandes catégories de corruption: la corruption proprement dite..., la mauvaise conduite..., et enfin la criminalité policière... (recours à la force, trafic de drogue, vol et cambriolage...)* ». Il assimilait ainsi la corruption à l'ensemble des déviances policières.

Par convention et parce qu'elle recouvre une catégorie bien identifiée dans le contexte français, on considérera que c'est la conception restreinte qui mérite d'être retenue, même si elle s'inscrit dans une problématique plus large qui est celle des « pièges de l'argent »¹. Relèvent de cette acception les infractions de corruption, de concussion et de trafic d'influence (art. 432-10 et 432-11 du Code Pénal).

....

(1) Cf. VIGOUROUX (C.), 1995, *Déontologie des fonctions publiques*, Dalloz p. 21 à 40.

LE NIVEAU ET LE CHAMP D'ANALYSE

Quel niveau et quel champ d'analyse retenir ? Faut-il entreprendre une analyse globale ou une analyse factuelle circonscrite aux circonstances des cas envisagés ?

On pressent les relations, les effets et les incidences qui peuvent exister entre le policier impliqué - comme individu - dans un acte de corruption, et son unité de travail, le service où il est affecté, l'institution policière elle-même, et *in fine* la société tout entière. L'analyse d'une affaire de corruption différera selon que l'on se situe dans un contexte social permissif ou rigoureux, ou bien dans une institution où les cultures professionnelles locales prévalent sur les valeurs déontologiques communes et *vice versa*, ou encore suivant que les faits ont été commis individuellement ou en groupe. La mise en évidence de l'ensemble des

données d'ordre étiologique exigerait la prise en compte la plus large possible de ces différents éléments. En ce sens, une analyse de la corruption devrait être globale et mettre en lumière les tensions, les continuités, les conflits ou les ruptures entre chacun des niveaux identifiés : l'individu, son unité de travail, son service d'affectation, son univers professionnel global et son environnement social tout entier. Cela permettrait de repérer dans les faits de corruption commis les facteurs d'ordre personnel, situationnel ou environnemental, et de distinguer le caractère prédisposant, facilitant ou déclenchant de chacun d'eux.

En ce qui concerne la corruption policière, ce type d'analyse reste à faire, en tout cas en France. On se limitera donc à une exploration factuelle aussi détaillée que possible des cas portés à la connaissance de l'IGPN en essayant de formaliser les questions ou les hypothèses que cette approche empirique suscite. Cette démarche illustre la vocation la plus notoire et la plus visible de l'IGPN : gérer « à chaud » les situations critiques causées par la découverte d'une faute professionnelle grave commise par des policiers. Mais cette gestion des faits de corruption policière, si elle est nécessaire, est insuffisante. Il faut, à partir des analyses auxquelles elle donne lieu, concevoir et engager des démarches « AMONT » qui visent à prévenir les risques de corruption : c'est la seconde vocation de l'IGPN en matière de fautes professionnelles.

LA GESTION « À CHAUD »

Elle consiste à effectuer toutes les enquêtes demandées par l'autorité judiciaire ou le directeur général de la police nationale (DGPN) lorsque des cas de corruption ont été portés à leur connaissance. Elle se traduit par l'envoi d'enquêteurs du Cabinet central de discipline ou des deux Délégations régionales de discipline de l'IGPN dans les services où les faits dénoncés se sont produits.

Chaque fait dénoncé donne lieu à une enquête administrative concomitante lorsque l'IGPN est saisie à titre judiciaire. Cette dernière met alors en œuvre une double démarche d'enquête dont elle communique les résultats

respectifs à l'autorité judiciaire et au Directeur général de la police nationale, assortis pour ce dernier d'une proposition de sanction administrative ou de renvoi devant le conseil de discipline si les faits dénoncés sont avérés et que le ou les auteurs ont été identifiés. Pour l'an 2000, dix-huit affaires de corruption ont été diligentées par l'IGPN dans son ressort territorial d'action qui correspond à l'ensemble du territoire national hors le département de Paris et les trois départements de la petite couronne parisienne qui relèvent de la compétence territoriale de l'Inspection générale des services (IGS), celle-ci étant rattachée à la fois au Préfet de Police et au Directeur de l'IGPN².

Ces dix-huit affaires représentent 6% des trois cents affaires diligentées par l'IGPN en l'an 2000. Tendanciellement, cet ordre de grandeur est stable depuis 1987. C'est très peu, voire marginal, par rapport aux deux blocs contentieux importants que constituent les atteintes aux personnes (près de 40%) et les fautes professionnelles - contestations, refus d'intervenir, incorrections, etc. - qui représentent environ 30% des affaires traitées.

En termes d'« échelle de sensibilité », on peut ainsi observer que le contentieux des atteintes aux personnes, essentiellement composé de contestations sur le recours à la force, est près de sept fois plus sensible que le contentieux de la corruption.

La corruption étant une infraction occulte, la question du « chiffre noir » reste posée : les faits connus correspondent-ils aux faits réellement commis ? Cette question, qui vaut pour toutes les infractions, présente un intérêt particulier en matière de corruption. Elle conduit à s'interroger notamment sur deux points : la diversité et la simplicité des mécanismes par lesquels les signalements ont lieu (nous donnerons *infra* quelques éclairages sur ce point) ; la propension à diligenter des enquêtes et à poursuivre qui atteste une volonté institutionnalisée de réactivité immédiate et forte, se traduisant quasi-systématiquement par une saisine de l'IGPN.

Pour faciliter et simplifier l'évocation des données relatives aux dix-huit cas de l'échantillon, celles-ci feront l'objet d'une présentation quantitative accompagnée le cas

....

(2) (NDLR) Voir dans cette même livraison, l'entretien avec le directeur de l'IGS, Francis Labrousse.

échéant de commentaires. Seize affaires concernaient un seul service ; une affaire concernait deux services ; une affaire concernait quatre services. Au total, les dix-huit affaires concernaient vingt-deux services.

Tableau 1 : RÉPARTITION DES AFFAIRES PAR DIRECTION

	DCSP	DCPJ	DCRG	DCPAF	SCCRS	TOTAL
Nbre	12	4	3	1	2	22
%	54	18	14	4	9	100

DCSP : Direction centrale de la sécurité publique ; DCPJ : Direction centrale de la police judiciaire ; DCRG : Direction centrale des renseignements généraux ; DCPAF : Direction centrale de la police aux frontières ; SCCRCS : Service central des compagnies républicaines de sécurité.

LES SAISINES

La réactivité judiciaire et administrative est très forte : chaque fait signalé donne lieu à une vérification systématique par une enquête, même quand le signalement résulte d'une information de «troisième ou quatrième main», ce

TABLEAU 2 : ORIGINE DES SAISINES

	Saisines judiciaires (par procureur ou juge d'instruction)		Enquête administrative menée parallèlement à une enquête judiciaire diligentée par un autre service	Saisine administrative (transaction inexistante ou non réalisée)	Total
	Exclusive (IGPN)	Conjointe (IGPN et autre service)			
Nbre	10	2	3	3	18
%	66,66		16,66	16,66	100

qui est le cas pour quatre des dix-huit affaires. La part des signalements d'origine judiciaire est importante : quinze affaires sur dix-huit.

LES SIGNALEMENTS

Lorsque les policiers sont sollicités, le risque pour eux d'être dénoncés par un tiers est tendanciellement important (presque 50%). Le risque d'être découvert «par hasard», de manière incidente, au cours d'une autre enquête

te judiciaire où le « corrupteur » apparaît comme témoin ou suspect, est également important et significatif.

Le corrupteur dénonce le policier et le présente comme corrompu pour des motifs divers : désir de nuire et ven-

Tableau 3 : SIGNALEMENT DES DIX-HUIT AFFAIRES

Mode de découverte	Nbre	%	Observations
Dénonciation par la victime (ou par un proche) de la sollicitation du policier	5	27,7	Dans 11 affaires (sur 18) le policier est solliciteur
Découverte incidente au cours d’une enquête judiciaire où le corrupteur du policier apparaît comme témoin ou mis en cause et le dénonce	4	22,2	Dans 3 cas (sur 4), le motif de la vengeance ou du brouillage de piste est à l’origine de la dénonciation
Signalement d’un collègue de la même unité ou du même service	3	16,6	Indicateur de probité professionnelle
Signalement d’un collègue d’un autre service ayant été témoin direct ou indirect	2	11,1	Indicateur de probité professionnelle
Par dénonciation effectuée par le corrupteur (dans les quatre affaires identifiées où les policiers étaient sollicités)	2	11,1	Pour atténuer leur propre responsabilité ?
Dénonciation par un témoin direct non policier	1	5,5	Indicateur de civisme (réprobation ou indignation)
Dénonciation par le fonctionnaire sollicité	1	5,5	Indicateur de probité professionnelle

geance, souci de se disculper ou d’atténuer ses responsabilités, volonté de créer de la confusion dans les milieux d’enquête en brouillant les pistes. Dans un tiers des cas, les signalements proviennent du milieu policier lui-même. C’est à la fois un critère d’effectivité des mécanismes d’auto-régulation des services et un indicateur de probité professionnel des agents.

Il est à noter que, assez souvent, les responsables des organisations syndicales de policiers contribuent à la découverte de ces dérives ou à la manifestation de la vérité. Le « civisme » n’est pas non plus absent des différents modes de découverte. Au total, la variété de ces modes contribue à accentuer substantiellement le risque pour un policier se livrant à la corruption d’être, à un moment ou à un autre, effectivement découvert.

L'importante proportion des affaires (85 à 100%) comportant des éléments précis d'identification des policiers mis en cause (nom, qualité, signalement) est un facteur déterminant de leur résolution. Sur les quatre affaires ne comportant pas d'éléments précis d'identification, trois sont en cours d'enquête. Il y a ainsi, au total, quinze affaires dont les investigations sont terminées.

Tableau 4 : IDENTIFICATIONS À PARTIR DES SIGNALEMENTS

Affaires	Nbre	%
Avec des éléments d'identification précis (nom, qualité, signalement)	14	77,7
Sans éléments d'identification précis	4	22,3
Total	18	100

L'une d'elle relève d'une mesure d'ordre médical. Les quatorze autres ont mis en cause au total vingt-et-un fonctionnaires. Cette mise en cause était indiscutablement fondée pour dix d'entre eux (47%), non fondée pour trois autres (14%), partiellement fondée et donc en instance d'évaluation soit par l'autorité judiciaire, soit par l'autorité administrative pour les huit restants (38%), et donc susceptible de donner lieu à une mesure de classement ou à des poursuites pénales et/ou disciplinaires.

159

Tableau 5 : COMPORTEMENTS DES MIS EN CAUSE

Affaires	Nbre	%*
Le policier est solliciteur (il suscite ou provoque la transaction)	11	73,3
Le policier est sollicité (il reçoit la proposition implicite ou explicite de transaction)	4	26,6
Non déterminé	3	

* Hors affaires non déterminées

Est-il possible de pressentir, à partir d'un certain nombre de critères, une propension pour un policier à être davantage exposé au risque de la corruption ou encore de pressentir les formes qu'elle est, tendanciellement, le plus susceptible de prendre ?

La corruption : action individuelle ou collective ?

Sur quatorze affaires ayant donné lieu à la mise en cause de vingt-et-un policiers, dix impliquaient un seul fonctionnaire (71% des affaires), une impliquait deux fonctionnaires qui étaient associés à la commission des faits (7%), deux impliquaient deux fonctionnaires qui ne se connaissaient pas mais étaient sollicités par le même tiers « corrupteur » (14%), une impliquait cinq policiers de services différents et ne se connaissant pas mais qui avaient été sollicités par le même tiers « corrupteur » (7%).

160

La pratique de la corruption est essentiellement individuelle en ce qui concerne les policiers (dix-neuf sur les vingt-et-un mis en cause). Dans trois affaires sur quatorze (21%), le tiers « corrupteur » fait de la corruption une activité habituelle voire professionnelle, qui l'amène à chercher à se constituer un réseau de soutien composé de plusieurs policiers (essentiellement des sociétés privées de sécurité qui cherchent à bénéficier de l'accès aux procédés d'identification policiers).

Directions et services d'appartenance

En valeur relative, à partir des données disponibles, le risque de corruption policière en France est très marginal puisqu'il y a 5322 fonctionnaires en poste pour 1 policier mis en cause (soit 0,18%). Encore faut-il préciser que ces mises en cause ne sont pas toutes avérées. Avec un taux d'allégations avérées de 50%, cette valeur passerait à 10 644 fonctionnaires en poste pour 1 policier convaincu de corruption. Une échelle de risque prenant comme base 1 (la plus élevée donc) la DCRG permet d'esquisser les coefficients

de dangerosité par ordre décroissant des diverses directions. : La DCPJ est 1,35 fois moins exposée au risque, la

Tableau 6 : CLASSEMENT DES MIS EN CAUSE PAR DIRECTION

	DCSP	DCPAF	SCCRS	DCPJ	DCRG
Nbre et % des mis en cause	11 (52%)	2 (9,5%)	1 (4,8%)	4 (19%)	4 (19%)
% des effectifs de chaque direction	70%	7,4%	15,1%	4,3%	3,2%
Nbre de policiers en poste pour un mis en cause	7281	3600	14700	1050	775
% de mis en cause par rapport aux effectifs de chaque direction	0,01%	0,02%	0,006%	0,09%	0,13%

DCPAF, 4,64 fois moins, la DCSP, 9,39 fois moins, la SCCRS, 18,96 fois moins.

161

Les grades des fonctionnaires mis en cause

Le croisement de ces données indique en valeur relative, si l'on excepte le cas de l'ingénieur, le degré comparé d'exposition au risque de mise en cause des différents grades. En prenant comme base 1 le grade le moins exposé (gardiens de la paix et sous-brigadiers), on constate que brigadiers et brigadiers-major sont 3,26 fois plus exposés au risque et que les lieutenants, capitaines, commandants le sont 3,05 fois. D'autre part, on dénombre vingt hommes et une femme (4,76%) parmi les fonctionnaires mis en cause.

Tableau 7 : GRADES DES MIS EN CAUSE

	Gardiens de la paix et sous brigadiers	Gradés	Lieutenants/ capitaines/commandants	Ingénieurs
Nbre et % des mis en cause	8 38%	7 33%	5 24%	1 5%
% de la catégorie de grade dans le total des effectifs en poste	67%	18%	14%	0,08%

L'âge des fonctionnaires mis en cause

La moyenne d'âge des policiers mis en cause est assez élevée (47 ans). Les classes d'âge les plus exposées sont celles des 46-50 ans et des 51 ans et plus : 71% des fonctionnaires mis en cause relèvent de l'une des deux.

Tableau 8 : CLASSES D'ÂGE LES PLUS EXPOSÉES

ÂGE (ans)	-30	31-35	36-40	41-45	46-50	51 et +
Nombre	1	0	1	4	9	6
%	4,7	0	4,7	19	42,8	28,6

Analyse qualitative des dix-huit mis en cause

À quelques exceptions près, ces fonctionnaires donnent satisfaction dans leur travail et sont considérés comme de bons, voire de très bons éléments. Tendanciellement, leur ancienneté dans leur service d'affectation est importante, de l'ordre de dix ans et même plus, voire beaucoup plus. Cinq d'entre eux (28%) exerçaient des responsabilités sociales – associatives (club de sport, association caritative) ou syndicales – et se sont trouvés ainsi exposés au risque de la confusion ou du conflit d'intérêts entre leurs activités sociales et leurs activités professionnelles. Leurs mobiles sont variés : le lucre (la recherche d'un profit personnel sous forme d'argent ou d'avantage en nature : repas, boisson, biens de consommations) dans onze cas (61%) ; l'amitié (le service rendu à une ancienne ou actuelle relation amicale généralement nouée dans le milieu professionnel) dans trois cas (17%) ; l'amour (l'attachement affectif à l'égard d'une personne que le fonctionnaire cherchera à aider ou à protéger en lui faisant obtenir quelque chose) dans deux cas (11%) ; l'espoir d'obtenir en retour – à plus ou moins long terme – des informations permettant de mieux accomplir ses missions (un cas) ; l'espoir d'obtenir en retour une gratification d'ordre libidinale ou sentimentale (un cas).

LES TRANSACTIONS

Qui a eu l'initiative des transactions ? Quelles sont la nature et l'importance respectives de l'objet des transac-

Tableau 9 : FRÉQUENCE DES ACTES DE CORRUPTION*

	Fonctionnaire solliciteur	Fonctionnaire sollicité	Total
Comportements occasionnels	4	1	5 28%
Comportements habituels (plusieurs mois à quelques années)	7	5	12 (67%)
Ignoré	1	0	1 (5%)
Total	12	6	18

* Selon que le fonctionnaire est solliciteur ou sollicité.

tions pour le(s) policier(s) et pour le tiers ? Pour quinze affaires ayant donné lieu à identification complète ou partielle, il a été possible de distinguer : onze affaires où douze fonctionnaires étaient solliciteurs, et quatre affaires où dix fonctionnaires étaient sollicités.

Un examen croisé de ces différentes affaires a permis de mettre en évidence les sollicitations les plus fréquentes (les « cibles ») et les contreparties les plus usuelles qu'ils obtenaient ou pouvaient obtenir (« les gains »).

On est frappé, à l'examen, par la modestie, à quelques exceptions près bien sûr, des « gains » obtenus par les policiers (repas, boissons, objets divers, etc.). Pour trois des fonctionnaires qui avaient fait l'objet d'attentions et d'égards particuliers (repas gratuits notamment), rien n'avait été demandé par le tiers qui était connu des services de police et avait déjà été entendu dans le cadre d'enquêtes judiciaires diligentées par des policiers. Pour neuf

163

Tableau 10 : LES TRANSACTIONS

Sollicitations les plus fréquentes	Contreparties les plus usuelles
Identifications de véhicules ou de personnes 6	Avantages en nature (repas, boissons, objets) 6
Interventions en matière de délinquance routière 5	Argent 7
Facilités d'entrée ou de séjour des étrangers 3	Prestations d'ordre publicitaire (achat d'espace dans magazines, dons d'objets publicitaires au profit d'associations ou de syndicats pour lesquels les policiers exerçaient des responsabilités) 4
Facilités de fonctionnement en matière de débits de boissons 2	Renseignements d'ordre professionnel 2

des fonctionnaires mis en cause, d'autres infractions avaient été associées aux faits de corruption : violation du secret professionnel (4), extorsion de fonds (2), pénétration dans un système automatique de données (2), vols (1), aides au séjour irrégulier (1), complicité de travail dissimulé (1).

LA RÉACTION INSTITUTIONNELLE ET SOCIALE

C'est celle de la justice et de la police, d'une part, et celle de la presse d'autre part.

On notera d'abord la quasi-instantanéité de la réaction judiciaire et policière lorsque des affaires de corruption leur sont signalées. Cette réactivité dans le déclenchement des investigations s'accompagne presque systématiquement d'une grande rigueur dans les mesures de poursuite. Pour les dix policiers dont la mise en cause est indiscutablement fondée, les mesures suivantes ont été prises : mandat de dépôt (4) ; contrôle judiciaire (1) ; citation directe devant le tribunal correctionnel (1) ; poursuite des investigations (4).

Il faut, par ailleurs, signaler l'impact psychologique et professionnel fondamental des interventions disciplinaires de l'IGPN, qui contribue vraisemblablement à une amélioration de l'auto-régulation des services. En 2000, les dix-huit affaires de corruption ont concerné vingt-deux services regroupant plus de 6000 fonctionnaires, soit environ 7% de la totalité des effectifs relevant de la zone de compétence de l'IGPN.

On ajoutera, enfin, l'importance de la couverture presse lorsque des affaires de corruption policière sont découvertes et qu'elles provoquent les investigations de l'IGPN avant et après le passage en jugement. Aucun organe de la presse écrite régionale - auquel se joint la presse nationale si l'affaire présente quelque éclat « piquant » - qui ne rende compte de l'affaire en employant des figures de style usuelles du genre « *l'adjoint du commissaire touchait des pots de vin* », « *le policier proxénète roulait carrosse* », « *les ripoux vendaient de vrais faux permis* »³.

Cette conjonction des réactions atteste un contrôle social fort sur les comportements de corruption policière et la

.....

(3) Tous ces titres sont authentiques : ils ont été extraits d'articles de presse.

prédominance à leur égard d'une culture de la réprobation, voire de la stigmatisation. En cédant à la tentation de la corruption, le policier français s'expose ainsi de manière avérée et probante à un quadruple risque : celui d'être, à terme, découvert ; celui d'être identifié ; celui d'être poursuivi, et enfin, celui d'être sanctionné au double plan pénal et administratif. C'est peut-être une estimation combinée de ces divers risques qui explique le volume en définitive relativement modeste d'affaires de corruption que l'IGPN est amenée à gérer « à chaud ». La dissuasion individuelle y jouerait, par conséquent, un rôle central. Toutefois, l'importance du coût d'image et de crédibilité qu'occasionne pour l'institution policière ce type d'affaires, et les conséquences qui en résultent pour les relations entre les policiers et les citoyens, ne sauraient être négligées.

C'est la raison pour laquelle l'IGPN a tenu à concevoir et à engager des démarches « AMONT » de prévention des risques de corruption.

« AMONT » : PRÉVENTION DES RISQUES DE CORRUPTION ET DES FAUTES PROFESSIONNELLES

165

Ces démarches ne sont pas spécifiques à la corruption et s'étendent à l'ensemble des risques et des fautes professionnelles. Elles relèvent d'une philosophie générale qui s'appuie sur le constat d'une transformation profonde du travail policier du fait de la mise en œuvre de la police de proximité. Cette philosophie doit concilier simultanément l'encouragement des initiatives prises par les agents et l'exigence de responsabilité. C'est la combinaison de ces deux objectifs qui préservera l'action policière d'éventuelles dérives. Il y faut une finalité élevée : celle d'une éthique de la responsabilité au service de ce bien commun qu'est la sécurité. Cette philosophie est à l'origine des démarches d'anticipation et de prévention des risques professionnels engagées par l'IGPN depuis plusieurs années. Elle repose sur une conception enrichie et renouvelée du contrôle. Trois objectifs lui sont assignés : améliorer l'articulation entre la prévention des fautes individuelles et la prévention des dysfonctionnements des services ; renforcer les fonctions de

veille stratégique en accompagnant les processus de changement ; promouvoir le professionnalisme des policiers par les valeurs.

PRÉVENTION DES FAUTES INDIVIDUELLES ET PRÉVENTION DES DYSFONCTIONNEMENTS COLLECTIFS

Afin d'harmoniser ces deux fonctions « naturelles » de l'IGPN, différentes mesures ont été prises.

La diversification et l'adaptation des techniques d'audit des services

Elles se sont d'abord progressivement étendues aux fonctions budgétaires et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Elles ont, ensuite, renforcé la dimension du conseil.

La programmation des audits a, par ailleurs, pris en compte les résultats des interventions disciplinaires lorsque celles-ci tendaient à révéler des faiblesses ou des défauts d'organisation ou de fonctionnement des services. Ainsi deux services où avaient été commis des faits de corruption en 2000, ont-ils fait l'objet d'audit. Cette année-là, une trentaine d'audits opérationnels ont été effectués, dont treize concernant des services régionaux ou départementaux. Ils ont été complétés par une vingtaine d'audits financiers et le même nombre d'audits NTIC.

Il faut mesurer l'impact de ces interventions en termes de prévention au regard de ce que l'on sait des effets réels des démarches d'évaluation : il s'agit moins d'effets décisionnels que d'effets comportementaux.

La mise en œuvre ponctuelle d'enquêtes administratives d'environnement

Lorsque des incidents professionnels graves à forte dimension émotionnelle et à fort retentissement médiatique se produisent (il s'agit généralement d'affaires d'usage d'armes ayant occasionné des blessures graves ou un décès), une enquête administrative sur le contexte

organisationnel, fonctionnel et opérationnel, dans lequel l'intervention de police a eu lieu, sera diligentée, concomitamment à l'enquête judiciaire.

Il ne s'agit pas d'établir ou de clarifier les responsabilités individuelles respectives des policiers, mais d'inventorier les éléments d'ordre factoriel ayant abouti à l'incident professionnel (procédures d'interventions, chaîne de commandement, organisation du travail, etc.).

Le développement des études transversales

À partir des données factuelles disponibles dans les affaires disciplinaires ou les audits des services, des études de nature transversale sont réalisées. Elles permettent de mettre en évidence les éléments les plus significatifs des conditions et des circonstances dans lesquelles les affaires ont été commises.

LE RENFORCEMENT DES FONCTIONS DE VEILLE STRATÉGIQUE PAR L'ACCOMPAGNEMENT DES PROCESSUS DE CHANGEMENT

167

Depuis près d'une quinzaine d'années, la police nationale a fait l'objet de démarches de modernisation qui ont contribué à la réformer en profondeur. De nouvelles stratégies d'action ont été lancées : adaptation aux nouvelles formes de délinquance et d'insécurité (criminalité transnationale, grande délinquance économique, violences urbaines, rassemblements ou manifestations publics violents, etc.), meilleur ajustement à la demande de sécurité (police de proximité). De nouveaux cadres d'action ont été définis : les ressorts territoriaux ont été rationalisés autour de l'échelon départemental, et les statuts des policiers qui déterminent leurs compétences juridiques et opérationnelles ont été transformés. De nouveaux modes d'action ont été promus : l'expérimentation est devenue un procédé normal de l'action administrative et le recours au contrat pour faciliter la résolution collective des problèmes liés à l'insécurité s'est progressivement imposé (contrats locaux de sécurité). De nouveaux outils ont, dans le même temps, été créés et diffusés : la déconcentration budgétaire a renforcé

les prérogatives de gestion des responsables territoriaux tandis que des applications informatiques nouvelles et le développement du recours aux nouvelles technologies de communication ont contribué à améliorer la réactivité opérationnelle des services.

Toutes ces démarches de modernisation ont un point commun : elles visent au renforcement de la responsabilité des policiers dans l'exercice de leurs missions. Concrètement, ce renforcement se traduit par un accroissement de leurs marges et de leurs capacités d'action, ce qui les expose au risque d'une utilisation inadéquate, intempestive ou, pire, nuisible de leurs responsabilités. Il importe, en conséquence, que ces processus de changement soient accompagnés.

L'IGPN contribue de diverses manières à cet effort. Elle a développé des pratiques d'évaluation concomitante pour les actions de modernisation les plus importantes. Elle l'a fait en propre, par exemple, pour la mise en œuvre de la déconcentration budgétaire, qui a transféré au début des années quatre-vingt-dix une responsabilité budgétaire directe aux chefs des services territoriaux de la police, permettant d'éviter les erreurs ou les dérives dans l'utilisation des budgets et l'adaptation progressive et en temps réel des règles et des instructions techniques et comptables nécessaires à cette réforme. Les enseignements de ce travail ont directement été pris en compte pour l'élaboration des référentiels et des méthodes d'audit financier utilisés par l'IGPN depuis la mise en œuvre de cette réforme.

Mais les évaluations concomitantes peuvent être également pratiquées par l'IGPN en partenariat interne (avec d'autres directions) et externe (avec d'autres services ou corps d'inspection), notamment dans le cadre des contrats locaux de sécurité et de la police de proximité. Ces actions continues d'observation sur site et de suivi, permettent de mettre en œuvre les mesures d'adaptation ou de correction nécessaires.

L'association de l'IGPN à l'élaboration et au suivi du schéma directeur des applications informatiques utilisées dans les services suscite, par ailleurs, la prise en compte des exigences de sécurité (traçabilité des données, confidentialité

et contingentement des accès et des consultations, mémorisation des consultations, etc.) et contribue à prévenir certains des risques liés à la consultation des fichiers informatiques.

Enfin, deux autres actions de l'IGPN illustrent les efforts qu'elle a été conduite à déployer dans ce rôle de veille préventive. Elle a piloté l'élaboration du règlement général d'emploi de la police nationale dans le cadre de la réforme des corps et des carrières adoptée en 1995, précisant notamment les règles d'affectation des policiers dans des services relativement plus exposés que d'autres aux pièges de l'argent. Elle a, en 1997, suscité une instruction ministérielle sur l'exercice de l'autorité hiérarchique, mettant l'accent sur le rôle crucial et déterminant de l'ensemble des niveaux d'encadrement dans la prévention des fautes professionnelles. Elle a proposé de durcir la procédure d'interrogation des fichiers de police de façon à prévenir les usages abusifs ou frauduleux.

LA PROMOTION D'UN PROFESSIONNALISME POLICIER PAR LES VALEURS

169

C'est certainement l'ambition centrale et la vocation fondamentale de l'IGPN. Les difficultés rencontrées pour atteindre cet objectif tiennent à sa nature : les « valeurs » constituent un objet « mou » et, à certains égards, « flou ». Elles relèvent de l'immatériel et sont donc malaisées à saisir. D'autres difficultés tiennent à la place encore prépondérante que tient la discipline dans l'univers professionnel de la police. Or, un professionnalisme par les valeurs postule un glissement de la discipline vers la déontologie, celle-ci l'emportant sur celle-là. L'adoption du code de déontologie de la police nationale a permis d'opérer ce glissement en 1986. Le passage de la déontologie prescrite (qui fonctionne à l'injonction et à l'exhortation) à la déontologie appropriée constitue, pour la corruption comme pour les autres fautes professionnelles, le meilleur gage de prévention.

Nous pouvons rappeler par ailleurs trois actions caractéristiques des efforts de l'IGPN en la matière.

Elle a piloté en 1996-1997 sous l'autorité du Haut conseil de déontologie de la police nationale dont elle assumait le secrétariat et avec le concours des services de la formation, la réalisation du « *Guide pratique de la déontologie dans la police nationale* ». Ce guide de soixante-et-onze pages sur l'amélioration de la dynamique relationnelle des policiers avec leur environnement, remis solennellement à chaque policier au terme de sa formation initiale, comprend plusieurs références récurrentes au thème de l'argent et des risques qui y sont associés (donc de la corruption) : des paragraphes introductifs ou de conclusion concernant trois chapitres y sont consacrés et plusieurs mentions incidentes y figurent⁴. La création par la loi du 6 juin 2000 de la Commission nationale de déontologie de la sécurité devrait contribuer à prolonger et à amplifier encore l'effort de pragmatisme déontologique engagé depuis lors.

Le renforcement institutionnel du partenariat avec la direction de la formation de la police nationale est un axe directeur permanent de l'action de l'IGPN. Celle-ci fournit la matière des cas pédagogiques utilisés en formation initiale et continue des policiers, contribue aux échanges et aux réflexions croisées dans les ateliers ou les séminaires organisés par les écoles ou les autres structures de formation.

L'IGPN a participé, enfin, aux travaux du « Comité d'experts sur l'éthique de la police » créé au sein du Conseil de l'Europe à l'instigation du Comité des ministres pour élaborer un projet de recommandation de « Code européen d'éthique de la police » qui a fait l'objet d'un avis de l'assemblée parlementaire et qui est en cours d'adoption. Cette contribution prolonge ainsi au plan européen le souci de l'IGPN de faire de la déontologie - au même titre que la compétence juridique ou le savoir-faire technique - un élément crucial du professionnalisme policier.

■ **José R. V. RAZAFINDRANALY**

Commissaire divisionnaire - IGPN

.....

(4) Cf. par exemple dans le chap. 1 : « Le fonctionnaire de police et le public », le § de clôture consacré au « piège du trafic d'influence » (p.8-9) ; ou bien encore « le piège des cadeaux » qui conclut le chap. 2 consacré aux « fonctionnaires de police et les victimes » (p. 16, etc.

L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES, la légitimité d'un service de contrôle interne et judiciaire

Entretien avec Francis LABROUSSE

L'activité de l'IGS dans la lutte contre les déviances policières et la corruption est subordonnée à différents types de saisines, judiciaire, administrative et de particuliers, ce qui constitue une caractéristique française.

Les faits de corruption policière ne semblent guère échapper à la connaissance de l'institution qui se sent la plus apte à prévenir, contrôler et sanctionner tout manquement à la déontologie en raison de sa connaissance précise des modes de pensée, des savoir-faire et des pratiques professionnelles du corps policier.

....

Entretien réalisé par Gilles
FAVAREL-GARRIGUES et Frédéric
OCQUETEAU, le 22 mai 2001.

IHESI : En préambule à cet entretien, sans doute ne serait-il pas inutile que vous nous rappeliez l'origine de l'Inspection générale des services (IGS)?

Francis LABROUSSE : L'IGS, dont j'assume la fonction de directeur depuis un peu plus d'un an, est en effet un service connu du public (« La police des polices ») mais qui a souvent tendance à le confondre avec l'Inspection générale de la police nationale (IGPN). Il faut savoir que l'IGS n'a de compétences que sur Paris et les trois départements de la petite couronne (Hauts de Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne). Toutefois, si elle constitue l'une des directions actives de la préfecture de police, elle fait office, depuis 1986, de service régional de l'IGPN. Ceci dit, entre l'IGS et l'IGPN, on constate des différences assez sensibles qui tiennent essentiellement à la constitution historique de ces services.

L'IGS fut créée en 1854 par Napoléon III, qui réforma la police parisienne, en y important des pratiques policières qu'il avait pu observer en Angleterre, telles que l'ilotage. Depuis

lors, la lutte contre les déviances policières constitue la mission principale de l'IGS. Même si elle dispose d'une section chargée d'études plus transversales sur le fonctionnement des services, l'IGS s'est principalement consacrée à faire respecter la discipline et à lutter contre les comportements contraires à la loi et la déontologie.

Inversement, l'IGPN, dès sa création en 1884 fut conçue comme un service d'audit et de contrôle et non comme un service de discipline. Même si, en 1986, un rapprochement s'est effectué entre les deux services grâce à la création au sein de l'IGPN de cabinets de disciplines (un cabinet central et deux antennes décentralisées, l'une à Lyon et l'autre à Marseille), l'activité de l'IGPN reste majoritairement tournée vers des fonctions d'audit et de contrôle général. Cette différence entraîne notamment un nombre de saisines sensiblement différent.

IHESI : Les missions premières de l'IGS et de l'IGPN sont donc bien distinctes ; qu'en est-il de leur champ de compétences ?

172

Francis LABROUSSE : À Paris, l'IGS est saisie par les autorités policières ou administratives dès qu'il y a présomption d'un délit commis par un policier ; son intervention se situe donc très en amont. Pour le reste du territoire national, le niveau de saisine s'établit à un niveau beaucoup plus élevé : les polices locales traitent la plupart des affaires mettant en cause des policiers et l'IGPN n'intervient que dans des cas relativement exceptionnels.

Quand on compare les statistiques, l'IGS, qui ne travaille pourtant que sur un plateau territorial limité, traite trois fois plus d'affaires que l'IGPN, mais dont une bonne part est de faible niveau. Son champ de compétences s'étend non seulement aux personnels de police, y compris ADS et policiers auxiliaires, mais aussi à l'ensemble des personnels de la Préfecture de police - à l'exception des pompiers, qui sont des militaires. Par exemple, elle intervient pour toute suspicion concernant aussi bien des directions administratives (service des cartes grises, des objets trouvés, des étrangers) que des personnels de statut municipal (comme le corps des agents de surveillance de Paris, plus connus

sous le nom de « pervenches », c'est-à-dire environ 1700 personnes) qui, à Paris, sont mis à disposition du préfet de police puisque le maire n'exerce pas de pouvoirs de police municipale. En ce qui concerne la proche couronne, l'IGS est compétente uniquement sur le personnel policier, y compris sur les services territoriaux de la police aux frontières (aéroports de Roissy et d'Orly). Ainsi, toutes catégories confondues, le nombre des agents relevant du contrôle de l'IGS atteint-il 40 000 personnes environ, dont 30 000 policiers.

IHESI : Pouvez-vous revenir plus précisément sur l'activité de l'IGS ? Les deux missions qui lui sont confiées sont-elles traitées de manière égale ?

Francis LABROUSSE : La partie audits est relativement faible non pas tant sur le plan de l'activité que sur celui des ressources humaines : dix fonctionnaires dont six commissaires et quatre officiers en tout et pour tout. Trois cabinets d'enquêtes se répartissent la partie discipline, soit trente officiers dirigés par six commissaires totalement polyvalents. La distinction entre ces cabinets n'est pas liée à leurs attributions car il n'existe pas de brigades spécialisées pour tel ou tel type de délits, mais à des commodités de roulement de permanence. Au total, l'effectif de l'IGS s'élève à soixante-quinze personnes en comptant les services d'archives ou de gestion, soit environ cinquante opérationnels.

Nous traitons en moyenne chaque année un millier de dossiers (même si on constate une baisse sur la durée) : 932 dossiers ont été ouverts l'année dernière. Ces dossiers proviennent principalement de la justice (45 % des affaires), à savoir des parquets ou des juges d'instruction, eux-mêmes alertés par un particulier ou agissant de leur propre initiative.

Ils proviennent également des particuliers (30 % de nos saisines) par courrier ou plaintes directes (1700 personnes se déplacent dans nos locaux chaque année). Quant aux plaintes reçues par courrier, une fois écartées les déclarations visiblement nébuleuses de certains déséquilibrés et réorientées celles qui ne nous sont pas destinées, nous convoquons leurs auteurs pour connaître la nature exacte

du grief. En ce qui concerne les personnes qui viennent faire une déclaration dans nos locaux, pour un tiers d'entre elles, nous rédigeons de simples mains courantes mais pour les deux autres tiers, nous prenons des plaintes formelles portées contre des policiers la plupart du temps non identifiés. Dans tous les cas, une enquête est ouverte et des suites sont données.

Enfin, 25 % des saisines sont administratives et proviennent du ministère de l'Intérieur *via* l'IGPN, du préfet de police, des directions, et des trois départements de la proche couronne. Ces enquêtes portent soit sur des dysfonctionnements, soit sur des opérations de routine ; par exemple, lors de la reprise de service d'un fonctionnaire en retour de congé longue durée, on procède à une enquête pour connaître sa conduite entre-temps. Les plaintes peuvent, par ailleurs, se recouper : des particuliers peuvent nous saisir sur une affaire pour laquelle nous sommes déjà requis par le procureur ou le Préfet de police.

174

IHESI : Précisément, quelles suites êtes-vous en mesure de donner ? Avez-vous tout pouvoir pour traiter ces plaintes ?

Francis LABROUSSE : Le mode opératoire que nous pratiquons le plus couramment est celui de l'enquête judiciaire : sont ainsi traitées les instructions des autorités judiciaires, les plaintes déposées par les particuliers et une bonne partie des faits dénoncés par l'administration, soit 90% de notre activité. L'IGS est en effet, en grande partie, un service de police judiciaire. Nous bénéficions ainsi de l'arsenal législatif du code de procédure pénale - garde à vue, perquisitions, saisies, réquisitions à experts, confrontations, écoutes téléphoniques sur ordre d'un magistrat, investigations sur les comptes en banque -, ce que ne nous permet pas une simple enquête administrative dépourvue de pouvoir de coercition. L'arsenal de l'enquête judiciaire est indispensable à l'efficacité de notre travail.

IHESI : On comprend que vous préféreriez la voie qui vous offre des moyens d'investigations mais avant de l'utiliser, ne devez-vous pas avoir de fortes présomptions sur la nature de la déviance ?

Francis LABROUSSE : En réalité, la voie s'impose d'elle-même. En ce qui concerne les violences illégitimes, dès qu'un particulier dépose une plainte du style « *j'ai été frappé dans un commissariat* », nous entrons dans une procédure judiciaire, laquelle ne présuppose pas la culpabilité (dans le domaine des violences, une bonne partie des plaintes sont des accusations non justifiées). L'adoption de la voie judiciaire nous place sous la supervision de l'autorité judiciaire que nous tenons informée du suivi de nos enquêtes et que nous rendons destinataire de nos procédures. En aucune manière, nous ne présumons de la responsabilité d'un fonctionnaire sur une vague dénonciation.

IHESI : Nous voilà au cœur d'un véritable problème. N'est-il pas difficile de faire la lumière sur la véracité des faits reprochés dans une affaire mettant en cause des policiers quand on est soi-même policier ? Quelle peut être l'objectivité d'un service comme celui de l'ICS ?

Francis LABROUSSE : Il est légitime de poser le problème de l'objectivité d'un service de police qui enquête sur des policiers. Toutefois, je vous rappelle que nous agissons pratiquement toujours dans le cadre d'une enquête judiciaire, sous la direction et le contrôle des autorités judiciaires. Quand une affaire est entre les mains de la justice, deux seules issues sont possibles : soit la culpabilité est avérée, et la justice et l'administration poursuivent les fonctionnaires ; soit les faits ne sont pas avérés, et l'autorité judiciaire procède à un classement sans suite. Ce classement binaire, rendu possible lorsque nous établissons la preuve de la culpabilité du policier, ou inversement du caractère mensonger de l'accusation, ne rend pas compte de réalités plus complexes, notamment d'une zone d'ombre où la vérité ne peut être établie et où le bénéfice du doute l'emporte, conformément à la loi.

Dans des affaires de violences, nous disposons souvent de fort peu d'éléments objectifs ; les dépositions des victimes comme celles des policiers mis en cause sont souvent partiales, voire arrangées et les témoins « neutres » font défaut. Des preuves irréfutables sont parfois trouvées, dans un sens

ou dans un autre. Ainsi par incompatibilité entre la nature des blessures et l'explication qu'en donne le policier ou le plaignant, l'expertise médicale vérifie alors la véracité de leurs versions.

Comment démêler le vrai du faux ? Encore élève commissaire à l'École de Police de Saint Cyr au Mont d'Or, j'ai assisté lors d'une permanence de nuit au commissariat de Lyon à l'audition de deux protagonistes d'une affaire de violences graves réciproques : le premier donnait une version des faits très plausible, sobre, détaillée, avec un souci de véracité ; le second, dans le bureau voisin, en donnait une tout aussi argumentée et apparemment aussi véridique, mais en contradiction totale avec celle de son antagoniste. J'ai alors compris combien, dans ce métier, en matière de violences réciproques, il était difficile de se faire une religion et pourquoi beaucoup d'affaires ne pouvaient arriver à terme. L'IGS est confrontée à ce même dilemme face à des versions irréconciliables en l'absence de preuves matérielles ou de témoignages déterminants. En dernier ressort, il revient à l'autorité judiciaire de décider ; l'IGS de toute façon n'a pas le pouvoir de classer une affaire.

176

IHESI : Sur les 932 dossiers, quelle est la part consacrée à la corruption ?

Francis LABROUSSE : Sur l'ensemble de ces dossiers, 45% concernent des atteintes aux personnes (accusations de violences illégitimes ou d'arrestations arbitraires) ; 33% des fautes professionnelles (refus de porter secours, comportements graves dans l'exercice des fonctions, injures raciales, travail extra-administratif) ; 13% des atteintes aux biens (vols, escroqueries et corruptions). Au total, 127 dossiers d'atteintes aux biens ont été traités l'an passé dont une quinzaine en matière de corruption, ce qui constitue la moyenne annuelle ; toutefois, pour la moitié de ces quinze dossiers, nous n'arrivons pas à établir la réalité des faits.

IHESI : Gardez-vous trace des dossiers qui n'ont pu aboutir ?

Francis LABROUSSE : Bien sûr, nous gardons trace de tout antécédent sans que cela constitue le moins du monde une

présomption de culpabilité au cas où le dossier serait réouvert. La procédure suivie est judiciaire mais aussi administrative.

Dans un premier temps, nous endossons nos habits judiciaires. Mais il arrive souvent que des dispositions administratives soient prises dans l'urgence, telle que la suspension, mesure conservatoire ne préjugéant pas de la culpabilité du fonctionnaire car il nous revient de décider si un policier mis en examen pour corruption peut ou non continuer à travailler dans son service dans l'attente de son jugement pouvant se dérouler plusieurs mois, voire plusieurs années après. Une fois terminée la procédure judiciaire, nous endossons des habits purement administratifs. La complexité de notre travail provient de ces deux modes juridiques auxquels nous nous référons, le judiciaire et l'administratif, autonomes en soi mais avec une préséance pour le judiciaire puisque les décisions prises par la justice s'imposent à l'administration.

Aussi, avant de prendre des sanctions contre un policier, est-il nécessaire de s'assurer que la justice est entrée en voie de condamnation. Lorsqu'un policier est reconnu coupable d'un délit quelconque, après condamnation définitive, nous dressons une procédure de comparution en conseil de discipline (composition paritaire de membres de l'administration et de représentants du personnel où l'IGS ne siège pas). La suite n'est plus de notre ressort.

Pourquoi ces précautions initiales ? Imaginons que l'administration prenne rapidement la décision de révoquer un policier et que, de son côté, la justice pour une raison ou une autre le relaxe : ce jugement s'impose, aussi l'administration qui a déjà sanctionné le policier est-elle obligée de le réintégrer, de lui verser des indemnités, etc. Pour des raisons qui tiennent à l'exemplarité, la police souhaite parfois la révocation immédiate : en 1993, un enquêteur de police a abattu un jeune mineur d'un coup de revolver sans explication possible ; compte tenu de la gravité des faits qui ont été reconnus, le ministre de l'Intérieur l'a révoqué sans attendre la décision de la Cour d'assise.

Personnellement, je range parmi les cas de corruption le travail extra-administratif auquel s'adonnent parfois des

policiers. Certains agents profitant de leur temps de récupération peuvent être amenés à travailler au noir soit de façon sporadique, ce qui appelle une sanction modérée, soit de façon régulière (missions de gardiennage, de police privée, escorte de personnalités etc.), ce qui est contraire à la déontologie policière et entraîne une demande de révocation. Je peux citer le cas récent d'un commandant qui recrutait des policiers pour des sociétés de gardiennage.

Le parquet de son côté est très attentif à cette forme de corruption. Si l'on pouvait constater, il y a quinze-vingt ans, une certaine mansuétude à ce sujet, ce n'est plus du tout le cas aujourd'hui, y compris à l'intérieur du corps, puisque les représentants syndicaux qui siègent au conseil de discipline ne cherchent pas à trouver des circonstances atténuantes aux policiers mis en cause.

IHESI : L'origine du problème ne vient-elle pas justement de l'imprécision des frontières entre public et privé ?

178

Francis LABROUSSE : Les frontières entre privé et public sont, il est vrai, floues dans l'esprit de certains policiers. Des policiers peuvent donner « par copinage », voire corruption, des informations tirées des fichiers : fort heureusement, l'informatisation des fichiers a permis la traçabilité de la recherche, qui est dissuasive en la matière : de ce fait, la consultation du fichier des étrangers ou du fichier automobile sera mémorisée.

Je peux citer l'exemple d'un dossier en cours, celui d'une vedette du *showbiz* dont les antécédents judiciaires ont été publiés. Elle a déposé plainte ; comme dans ses films elle tourne en dérision la police, il est plausible qu'un ou des policiers aient voulu par vengeance communiquer à la presse ses frasques antérieures ; grâce à la traçabilité, les soupçons peuvent se resserrer autour de ces policiers. C'est un moyen moderne qui permet de combattre un certain nombre de comportements déviants.

IHESI : Est-ce que vous souhaitez que cette forme de corruption constitue une catégorie à part ?

Francis LABROUSSE : Elle constitue déjà une catégorie à part car elle est classée dans les fautes professionnelles. Ce qui peut certes se concevoir. La plupart des actes de travail extra-administratifs sont des prestations souvent isolées et ne constituent pas en soi de la corruption au sens strict. La corruption touche le fait d'organiser du travail au noir en vue d'avantages pécuniaires conséquents.

IHESI : Vous semble-t-il que l'intolérance a augmenté au sein même de l'institution policière ? Et si oui, la cause en serait-elle la crainte que ces pratiques ne contaminent l'ensemble de ses membres ?

Francis LABROUSSE : On ne trouve plus personne pour excuser la pratique du travail au noir. La corruption n'a, bien entendu, aucun défenseur et suscite une réprobation unanime lorsqu'un policier se fait prendre. La sanction est la révocation.

IHESI : Comment définiriez-vous la notion de corruption ?

Francis LABROUSSE : La corruption résulte d'un pacte entre un corrompteur et un corrompu. Au vu des dossiers traités, je distinguerai cinq grandes catégories : *le simple trafic de procès verbal routier* (qui peut se situer à divers degrés de la hiérarchie) ; *les protections* (classement de procédures établies contre des établissements tels que des restaurants, des bars, des boîtes de nuit) ; *la corruption liée au banditisme* (dans ce cas de figure, le policier en cheville avec de vrais délinquants accepte par rétribution ou amitié de leur donner des informations) ; *la malhonnêteté* (vols d'objets saisis chez des personnes décédées ; abus des facilités offertes par l'administration, etc.) ; *l'organisation d'un monopole offert à certains professionnels* (les policiers recourent moyennant rétribution à telle ou telle société de prestataires de services, dépanneurs, serruriers). Pour illustrer ce dernier cas, je prendrai un exemple personnel. Comme commissaire du douzième arrondissement de Paris, il y a une quinzaine d'années, j'ai constaté qu'on faisait appel plus que de raison à un dépanneur en échange de contreparties. À Paris, les dépanneurs se livrent à une

concurrence farouche et certains ont franchi les bornes soit en essayant de corrompre directement les policiers pour obtenir l'exclusivité du service de dépannage, soit en écoutant les fréquences radios de la police afin d'être les premiers sur les lieux de l'accident. Ce type de corruption était symptomatique d'un comportement entré dans les mœurs de certaines brigades : l'enquête menée par l'IGS à cette époque a nécessité qu'on entende plus de trois cents fonctionnaires dont trente-six ont été envoyés en conseil de discipline. Certes, les sanctions prononcées à leur égard furent relativement modérées mais il est vrai que ces policiers n'avaient pas conscience d'être corrompus, puisque l'argent de la transaction était non seulement donné spontanément par le dépanneur mais de plus était destiné à l'amélioration de l'environnement quotidien des policiers et aux repas de brigade. Il ne s'agissait en aucun cas d'enrichissement personnel mais d'une corruption née d'une dilution de la conscience morale et d'une méconnaissance de la loi sur l'atteinte à la libre concurrence et sur le fait de recevoir un pourboire dans l'exercice de ses fonctions. C'est une affaire qui nous avait choqués à l'époque puisqu'elle remettait en cause les limites de la corruption, et qui a provoqué une vive réaction de l'institution.

Existe-t-il encore de telles pratiques ? Lorsque ces faits ont été dévoilés, le préfet de police a réorganisé la profession des dépanneurs en attribuant secteur par secteur des agréments, des tours de permanence par arrondissement. Les policiers n'ont plus le choix. Est-ce suffisant pour faire disparaître cette pratique ? Depuis, nous n'avons plus traité de procédures relatives à des dépanneurs.

IHESI : Quelles sont vos sources d'informations par rapport à de telles pratiques ? Dans d'autres pays européens, on procède à des enquêtes sur les représentations que se font les policiers de la corruption ? En est-il de même au sein de l'IGS ?

Francis LABROUSSE : Nous participons, en matière de prévention de la corruption, à la formation initiale des gardiens de la paix des écoles de police de Paris et de Draveil. En revanche, en l'absence de tout soupçon, nous ne pratiquons

aucune investigation, aucun sondage sur les services en place contrairement à certaines polices étrangères qui, en la matière, utilisent des méthodes proches de la provocation. Pour deux raisons : la première, culturelle (dans la mentalité de nos agents publics et pas seulement dans la police, les pratiques déviantes sont considérées comme rares, et le fait qu'elles existent parfois ne permet pas de suspecter *a priori* le comportement de l'ensemble de l'institution) ; la seconde, juridique (dans le droit français, la provocation est interdite ; les seules pratiques que le droit français admette et encore du bout des lèvres, ce sont les livraisons surveillées en matière de stupéfiants). Pour la police française, il est inconcevable de donner, comme l'a fait la police américaine, rendez-vous au maire d'une grande ville, qui s'adonnait à la cocaïne, dans une chambre d'hôtel pour le filmer en train d'acheter le produit. *A fortiori*, l'IGS ne peut suspecter d'emblée un service de police ou une brigade de se livrer à des pratiques douteuses et entreprendre des surveillances ou des filatures. C'est illégal et contraire à notre mode de pensée puisque cela reviendrait à admettre des pratiques de corruption généralisée dans la police, ce qui n'est pas le cas.

Mais le problème reste entier : si je ne vais pas au-devant des affaires de corruption, comment les connaîtrai-je ? Je suis convaincu que, si un fait isolé peut passer inaperçu, un fonctionnaire qui récidive dans la corruption finit par attirer l'attention, *a fortiori* un service entier. En voici un exemple : un commissaire de banlieue faisait régulièrement « sauter » les procès verbaux que son personnel dressait à deux boîtes de nuit qui ne respectaient pas les obligations en matière d'heures de fermeture, de nuisance sonore, etc. C'est l'un de ses propres officiers qui a dénoncé les faits. Lorsque le commissaire classe systématiquement ce type d'affaires, le personnel s'en rend compte rapidement. Une corruption généralisée est d'autant plus difficile à concevoir que plus élevé est le nombre de complices, plus importants sont les risques de divulgation. La réforme de la police qui a entraîné, il y a deux ans, une restructuration des services avec déplacement de fonctionnaires, a dû désamorcer des filières, si tant est que celles-ci existaient.

Je rajouterai que l'empilement des structures hiérarchiques au sein de la préfecture de police est une garantie en soi. Un policier n'hésite pas à demander des comptes à un commissaire sur les suites données à ses procès-verbaux. On ne peut durablement tromper ses subordonnés ou ses supérieurs à quelque niveau que l'on soit. Par ailleurs, la preuve de la corruption (ou son indice) peut très bien apparaître par des circonstances extérieures. Voici un cas récent de découverte de corruption en lien avec les milieux du banditisme : la police judiciaire a trouvé dans les agendas d'une bande de malfaiteurs le nom d'un officier de police. Nos investigations sur ce fonctionnaire nous ont fait découvrir qu'il fournissait des informations contre rémunérations. Un policier qui demande des informations sur un dossier dont il n'est pas en charge est facilement repérable. Je suis en définitive convaincu que la partie émergée de l'iceberg permet d'en évaluer la partie immergée.

IHESI : Vous avez évoqué les informateurs, une véritable zone d'ombre en matière de corruption souvent dénoncée dans les pays anglo-saxons. Pouvez-vous nous éclairer sur la capacité discrétionnaire et la gestion des budgets consacrés à ces activités, qui échappent à tout contrôle ?

Francis LABROUSSE : Comment aborder ce qui est occulte ? En France, il appartient aux différentes directions spécialisées (DST, DCRG, DCPJ) de « gérer » les informateurs. Chaque informateur est répertorié (reçoit une identité) et tout ce qui le concerne doit être acté. Prenons l'exemple d'une affaire d'esclavagisme moderne qui vient d'être jugée cette semaine : une jeune marocaine travaillait pour un salaire dérisoire et dans des conditions de travail scandaleuses chez un couple dont le gendre et la fille, tous deux fonctionnaires des RG, l'employaient également pour faire des ménages chez eux. Cette jeune marocaine s'est révoltée et l'affaire a éclaté. On s'est interrogé sur ses conditions de séjour en France : elle avait obtenu régulièrement des autorisations de séjour provisoires que l'un de ces fonctionnaires lui avait procurées d'une manière tout à fait mensongère, prétendant que cette personne était un informateur et lui donnait des

tuyaux sur les milieux kurdes. Ce mensonge a pu être prouvé grâce à la rigueur avec laquelle la direction des RG traite ce type d'affaires, pour éviter précisément toute dérive vers des intérêts privés. L'anarchie est donc loin d'être la règle, l'emploi des informateurs est un art et doit être encadré.

IHESI : Existe-t-il des services plus particulièrement touchés par les phénomènes de corruption ? De même, peut-on dresser un profil type des corrompus (en terme de grade, par exemple) ?

Francis LABROUSSE : Rien n'émerge dans ce sens à travers les cas que j'ai pu traiter. La corruption peut frapper aussi bien des services spécialisés que généralistes : les fonctionnaires qui travaillent dans un commissariat d'arrondissement sont évidemment les plus directement en contact avec la vie sociale, locale. Rien n'interdit en théorie à un ilotier de fréquenter les mêmes commerçants et d'accepter un petit « cadeau ». Aucun service n'échappe par principe aux tentations de corruption ; aucun fonctionnaire non plus, du simple gardien de la paix jusqu'au commissaire. Les exemples de corruption que nous connaissons concernent tous les grades ; effectivement, plus le grade est important, plus l'affaire est retentissante. La pyramide des mis en cause est conforme à la pyramide de la démographie policière. En revanche, je crois que chaque affaire est en soi un scandale qui pousse l'administration à y remédier. Au début des années quatre-vingt, deux affaires avaient défrayé la chronique, celle de deux commissaires d'arrondissement qui monnayaient à des petits commerçants ambulants le droit de s'installer dans leur arrondissement ; depuis une quinzaine d'années, les autorisations d'emplacement sont délivrées à la mairie de Paris.

IHESI : La corruption policière présente-t-elle des spécificités par rapport à d'autres formes de corruption ?

Francis LABOUSSE : Entre les services qui exercent une fonction répressive, je ne vois aucune différence. Ces institutions (police, gendarmerie, douanes) portent préjudice à

tous ceux qui enfreignent la loi. Il est donc inévitable que se créent des situations théoriquement propices aux tentatives de corruption, dont certaines peuvent réussir.

IHESI : Pouvez-vous dégager une évolution des affaires de corruption ?

Francis LABROUSSE : Je vous répondrai en tant que commissaire pouvant se prévaloir de vingt-neuf ans de service. Une amélioration sensible se dessine dans tous les domaines. Par exemple, il me semble constater une baisse de l'usage de la violence policière : en 1970, d'anciens policiers avaient conservé des méthodes des années cinquante et il n'était pas rare qu'ils en arrivent à frapper des suspects. Ces pratiques sont devenues heureusement exceptionnelles. En matière de corruption, j'ai également la même impression. Quand j'ai débuté dans ce métier, les invitations dans les restaurants, les avantages accordés, les cadeaux divers constituaient des tentations fréquentes auxquelles succombaient des policiers de tous grades. Mais depuis il me semble que l'état d'esprit s'est largement assaini ; je constate un progrès de la moralité de la fonction, avec l'arrivée de nouvelles générations de policiers, qui ont parfaitement assimilé les règles de la déontologie au quotidien.

Quelle est l'origine de cet assainissement général ? Le fait que les policiers de base soient plus diplômés, mieux formés ; l'attention croissante accordée à l'image de la police ; la sévérité des conseils de discipline ; le souci de se tenir à l'écoute de la population. Dans quatre arrondissements (11^e, 13^e, 15^e, 16^e), nous nous sommes déplacés pour étudier l'accueil ; nous avons interrogé 1141 personnes reçues dans quinze commissariats parisiens.

En dehors des louanges ou critiques concernant l'accueil proprement dit, aucune plainte ou remarque mettant en cause la probité du personnel n'a été formulée. En fait, les plaintes que nous recevons par courrier proviennent des non corrompus appartenant à des professions en contact avec la police : le dépanneur jamais appelé, les boîtes de nuit qui font l'objet de procès verbaux, etc.

IHESI : Que faites-vous des lettres anonymes ?

Francis LABROUSSE : La plupart des lettres anonymes sont inutilisables, de véritables brouillons ne nous offrant pas de prise. En revanche, les lettres anonymes écrites manifestement par des policiers bien informés nous sont précieuses. Les lettres anonymes posent un cas de conscience et sont souvent un tissu de mensonge ; en revanche, elles peuvent déclencher des vérifications discrètes qui ne préjugent pas de la culpabilité des fonctionnaires « dévoués ».

IHESI : L'IGS au sein de la police ne constitue-t-elle pas une force dissuasive ? Les affaires traitées par l'IGS sont connues, non ?

Francis LABROUSSE : La presse est généralement très vite informée ; souvent ceux qui ont à se plaindre de la police doublent leur plainte officielle par une information à la presse. Il me semble bon que les affaires soient connues ; d'ailleurs, la divulgation médiatique est inévitable dans des affaires présentant un certain niveau de violences graves. Elle est malheureusement souvent inexacte ou incomplète « à chaud » mais l'information du public me paraît légitime. En interne, les affaires mettant en cause des policiers sont très vite connues, soit au stade initial de l'enquête de l'IGS, soit au moment du passage en conseil de discipline. Je vous citerai quelques chiffres. Les enquêtes de l'IGS ont provoqué l'exclusion définitive l'an dernier de 24 fonctionnaires : révocations, radiations, mises à la retraite d'office, cessation de fonction pour stagiaires (36 en 1999). Connaissez-vous d'autres administrations qui révoquent autant de personnes ? Cette sévérité est normale et indispensable, car une institution chargée de faire respecter la loi doit donner l'exemple, plus que d'autres administrations.

IHESI : Comment assumez-vous cette ambiguïté entre représentations extérieures de la police et représentation interne du corps à l'égard de l'IGS ?

Francis LABROUSSE : L'IGS se trouve en effet dans une situation ambiguë, parfois critiquée en externe car on présume qu'en tant qu'institution spécifiquement policière, elle a une connivence de pensée et de culture avec ceux qu'elle

est censée contrôler ; on peut craindre qu'elle ferme les yeux, qu'elle ne soit pas assez active. Je peux vous assurer au contraire qu'en interne, l'image de l'IGS fait peur et que c'est un vrai traumatisme pour les policiers d'être convoqués chez nous (60 personnes en garde à vue l'an dernier). La garde à vue d'un policier est une mesure de droit commun identique à celle de n'importe quel mis en cause, sans rigueur ni faveur supplémentaires.

IHESI : À côté de l'IGS et l'IGPN, il existe de nombreux organismes, inter-ministériels ou administratifs, de lutte contre la corruption : le Service central de prévention de la corruption, la Commission nationale de déontologie sur la sécurité... quels sont vos rapports avec ces organismes ?

Francis LABROUSSE : L'IGS n'a pas de lien direct avec les institutions que vous venez de citer. Pour ce qui est du Service central de prévention de la corruption, son interlocuteur en tant que service central est l'IGPN. Quant à la Commission nationale de déontologie, je n'ai eu aucun contact formel ou informel avec elle pour la même raison. Sa création traduit la volonté de l'opinion et des gouvernements toutes tendances politiques confondues d'exercer un contrôle accru sur l'ensemble des professions liées à la sécurité.

Ceci va dans le sens d'une plus grande facilité offerte aux citoyens de se plaindre des comportements présumés fautifs de la police (contrôle de gestion financière de l'État), de même que la CODAC sur les discriminations raciales. Il y a peut-être une surabondance d'organismes : est-ce que le public connaît bien toutes ces ressources ? Toutefois le choix très large de moyens de recours pour se plaindre d'une interpellation, d'une garde à vue abusive, d'une violence illégitime, n'influe pas sur le nombre d'affaires enregistrées à l'IGS, qui reste stable. L'absence de *rush* de dénonciations du public est rassurante. Quel que soit le mode de saisine, interne ou externe, judiciaire ou administrative, fortuite ou institutionnelle, l'IGS enquête à charge et à décharge avec professionnalisme et avec détermination. Je suis fier que mon service ait fait la preuve qu'il ne cherchait pas à étouffer les affaires. Ce qui fonde notre légitimité dans

l'institution policière, c'est que tous les fonctionnaires de l'IGS ont exercé le métier de policier dans les services les plus divers : aussi, quand nous constatons des comportements déviants, nous ne les excusons pas bien qu'on puisse mieux que d'autres en comprendre la survenance. On sait ce que c'est que porter une arme, être insulté, menacé, réagir professionnellement ; donc nous posons les bonnes questions et allons à l'essentiel, partageant avec les policiers en cause le même vocabulaire. Lorsque les policiers sont coupables, ils ont du mal à mentir car nous connaissons comme eux les pratiques, les procédures, le quotidien de la rue et nous voyons plus facilement que leurs explications ne « collent » pas.

IHESI : Ainsi, à votre avis, l'institution policière est la mieux à même de lutter contre ses propres déviations, en tout cas mieux que ne le feraient d'autres instances qui lui seraient extérieures. Quels sont les critères normatifs selon lesquels les policiers travaillent à l'IGS : qualités spécifiques d'incorruptibilité, carrière exemplaire... ?

Francis LABROUSSE : La sélection que j'opère me permet de ne pas recruter n'importe qui, même si les systèmes réglementaires qui président aux mutations sont relativement mécaniques et que l'ancienneté prévaut sauf cas particuliers. L'incorruptibilité d'un agent est difficile à tester ; par contre, des précautions peuvent être prises. J'élimine des policiers qui auraient pu avoir des sanctions, après entretiens et renseignements pris dans leur environnement : j'ai ainsi écarté un policier à qui on pouvait reprocher une faute vénielle à mes yeux incompatible avec son maintien à l'IGS alors qu'elle n'aurait valu qu'une simple réprimande ailleurs. Il est reparti dans sa direction d'origine.

IHESI : Ne ressentez-vous pas la nécessité de connaissances plus approfondies qui aideraient à votre action ? Il n'existe pas, à notre connaissance, d'analyse très poussée ou systématisée dans le temps d'affaires de corruption policière opérée sur dossiers.

Francis LABROUSSE : En interne, j'ai souvent souhaité faire progresser l'analyse car, dans notre métier, on a le nez sur

le guidon et on ne se retourne pas suffisamment. On s'en tient à du subjectif. Entre les travaux de l'IHESI (dont j'ai été auditeur en 1992), ceux des chercheurs et le vide relatif qui existe au sein de nos organismes voués à l'opérationnel, il faudrait mener sur des sujets comme celui qui fait l'objet du présent entretien une réflexion plus approfondie. Notre mémoire est fugace et nos fonctionnaires bougent. Avant cet entretien, j'ai interrogé les anciens autour de moi sur la corruption, le nombre d'affaires traitées et leur évolution depuis dix ans.

IHESI : Une relation étroite avec la recherche ne serait-elle pas fructueuse ? Votre institution est-elle ouverte à des chercheurs extérieurs ? Ou est-elle condamnée à rester opaque en raison de la confidentialité des dossiers ?

Francis LABROUSSE : L'institution est soumise aux règles générales de la discrétion professionnelle (j'enquête aussi sur des plaintes contre atteintes au secret de l'instruction et pour des violations du secret professionnel). D'autre part, notre travail étant essentiellement judiciaire, c'est la justice qui est détentrice des archives. Toutefois, des moyens doivent être recherchés pour concilier respect du secret judiciaire et information légitime du public.

L'ÉTAT DE SÉCURITÉ EST-IL TRANSITOIRE ?

par Philippe ROBERT

Partant du constat de l'émergence d'un État de sécurité, principal responsable de la sécurité des biens et des personnes, l'auteur montre comment à travers les différentes formes de contrôle social se réorganisent aujourd'hui les relations sociales autour du local.

Cette mutation n'est pas sans conséquence sur les métiers de la sécurité, qui se décomposent et recomposent au gré de l'expérimentation et non pas du fait d'une redéfinition préalable de l'ordre public. Préconisant une redistribution de la sécurité distincte du sécuritarisme américain et associée à une politique sociale, l'auteur laisse ouverte la question de l'avenir de ce nouvel état de sécurité.

Notes et études

189

L'État est-il encore en mesure d'assurer la sécurité des citoyens et de leurs biens ? Les pays européens ont ouvert le débat. Tentons de voir ce qu'il en est¹.

La situation est énigmatique. D'un côté, la machine répressive tourne à plein : non seulement les taux de détention ont considérablement crû ces dernières décennies, mais de plus s'est développé tout un secteur de peines dites intermédiaires qui vont de la probation au travail d'intérêt général. D'un autre côté, cependant, alors que les plaintes ont considérablement augmenté dans le dernier demi-siècle, la pro-

portion effectivement traitée par les services officiels s'est, au contraire, effondrée². L'insécurité figure maintenant parmi les éléments récurrents du débat public, en même temps que monte, ici et là, une alarme contre les risques de dérive vers des excès sécuritaires dont les États-Unis donnent maints exemples avec l'exaspération prohibitionniste, l'envolée du recours à l'emprisonnement et aux exécutions capitales.

La situation apparaît d'autant plus énigmatique qu'on reste généralement fixé sur quelques traits spectaculaires - par exemple des explosions de violence

•••• (1) Une première version de cet article a été présentée le 15 juin 2000 en clôture d'un congrès international (*Eines para l'analisi de la seguretat ; Estat de la recerca*) organisé à l'*Escola de Policia de Catalunya*. Nous remercions les organisateurs de cette manifestation - notamment Amadeu Recasens i Brunet - d'avoir autorisé la publication ici - sous une forme quelque peu modifiée - de la version française de cette conférence. Les thèses qui y sont développées ont fait l'objet d'un ouvrage publié aux Éditions Droz à la fin de 1999 sous le titre *Le citoyen, le crime et l'État*. On y trouvera détaillées les analyses qui sous-tendent ce présent article.

(2) Bien qu'elle ne soit publiée que depuis 1972, la statistique policière existe en France depuis 1950 et elle comporte depuis l'origine des données sur l'élucidation des affaires enregistrées.

urbaine - qui font l'actualité ici ou là mais qui sont bien impuissants à rendre compte en profondeur de mécanismes qui s'étalent sur un temps plus long.

Qu'en est-il vraiment ? Le fait que l'État national est aujourd'hui le principal responsable effectif de la sécurité des personnes et de leurs biens me semble annonciateur d'un nouvel État de sécurité. Aussi après l'*État libéral*, l'*État social*, l'*État-providence*..., évoquerai-je à mon tour un *État de sécurité*. Sans doute s'agit-il d'une invention relativement récente, sinon dans la législation, du moins dans la pratique de la vie sociale.

LA LENTE CONSTITUTION D'UN ÉTAT DE SÉCURITÉ

Tant que la socialité a conservé une forme principalement vicinale, l'intervention pénale de l'État n'a pas, malgré ses prétentions officielles, dépassé un rôle subsidiaire ou, plus exactement marginal.

J'appelle socialité vicinale une société dans laquelle des relations de proximité géographique, de voisinage prédominent. C'est la figure du village traditionnel dans les sociétés massivement rurales de l'Ancien Régime européen ; elle ne s'effacera que très progressivement au cours du XIX^e siècle³, malgré les prétentions des États nouveaux-nés, issus des bouleversements suscités par la Révolution française.

Dans cette forme de société, c'est la petite communauté locale qui assurait, pour l'essentiel, la sécurité de ses membres par une surveillance obsessionnelle de tous sur les agissements de chacun, ainsi que par des arrangements informels entre victimes et fauteurs de troubles. L'honneur, terme-clé dans ce type de relations sociales, obligeait chacun, du moins chaque chef de famille, à faire face à toutes les atteintes qui menaçaient sa maisonnée ; l'idéal était donc de se faire justice soi-même, mais sous le contrôle sourcilieux de la communauté qui veillait au maintien des équilibres locaux et incitait à des accommodements.

La justice pénale était cantonnée en fait à une fonction subsidiaire : elle servait de menace pour contraindre les récalcitrants à l'arrangement ; on faisait encore appel à elle pour se débarrasser de quelque fauteur de troubles impénitent ayant lassé les très larges patiences communautaires, ou encore de l'étranger à la communauté locale, sur lequel cette dernière n'avait pas barre. Tant que la hiérarchie sociale n'était pas trop troublée, tant que le souverain ne se sentait pas défié dans ses prérogatives régaliennes, le juge consentait volontiers à cette subsidiarité pénale. Il se situait dans la logique même d'un État qui cherchait davantage à s'insinuer dans les hiérarchies sociales qu'à les remplacer.

Mais plus encore que subsidiaire, la justice pénale tenait dans ce type de société une place marginale, au sens

♦♦♦ (3) Parfois même plus tard, comme en témoignent les enquêtes d'Amedeo COTTINO (1993) sur le Piémont rural au XX^e siècle.

propre du terme : elle jouait sur les marges. Peu soucieuse de s'immiscer profondément dans le règlement des différends intra-communautaires, elle concentrait toute son énergie sur les marginaux, les sans aveu, ceux qui erraient toutes amarres communautaires rompues. Dans une société de précarité, ce n'était pas la pauvreté en soi qui faisait peur, mais seulement celle qui échappait à tout contrôle communautaire, le vagabondage, l'errance.

Ce modèle a disparu, l'érosion de la socialité vicinale l'a finalement rejeté : la progressive monétarisation des échanges ruraux, les ponctions - plus ou moins rapides, plus ou moins précoces selon les pays - dans le monde paysan pour nourrir la constitution d'un prolétariat urbain, la capillarisation d'un réseau de transports publics relayée par le développement de capacités de communications à distance rétrécissant à la fois le temps et l'espace⁴, tous ces mouvements ont permis aux relations sociales de s'évader de la contrainte de proximité spatiale et aussi de se diversifier, ruinant par là-même et les modes de relations communautaires et leurs capacités de contrôle. L'État s'est trouvé pour la première fois sommé d'assurer en vraie grandeur ce que ses juristes revendiquaient théoriquement depuis des siècles : une hégémonie sur le contrôle social.

Ce nouveau modèle s'est négocié dans une inscription territoriale diffé-

rente. D'un côté, la souveraineté de l'État, hégémonique dans les limites du territoire national, se heurtait au-delà à celle des autres États, d'où une mise en exergue du territoire statonational et de ses frontières : il devenait la véritable unité géographique du contrôle social ; en s'en attribuant le monopole à l'intérieur de ses frontières, l'État ponctionnait la violence et la déversait à l'extérieur par la guerre⁵. De l'autre côté, la réalisation en vraie grandeur de la souveraineté étatique interne a fait surgir l'individu comme sujet de droit, ce qui a déterminé une dualisation de l'espace étatique interne avec un durcissement de l'opposition entre privé et public.

La nouveauté a été alors l'affirmation d'un véritable espace public, c'est-à-dire ouvert à tous mais n'autorisant aucun accaparement privé, notamment aucun attroupement sauvage. Cette publicisation est allée de pair avec une mise en visibilité de l'espace public difficile toutefois à atteindre et dont témoignent les entreprises progressives d'éclairage public et de numérotation des maisons⁶. La création des polices modernes - d'abord à Londres à partir de la fin des années 1820 - a eu pour objet d'assurer à l'État l'outil nécessaire à cette maîtrise de la rue : progressivement, non sans résistances, elle cessera d'être l'espace de vie du populaire urbain pour devenir un simple lieu de circulation.

•••• (4) En ce sens, GIDDENS, 1984.

(5) À moins que ce soit l'inverse : assumer le poids de la compétition internationale suppose de monopoliser les forces internes.

(6) À Paris, c'est dans la deuxième partie du XVIII^e siècle qu'émergent projets et premières expériences. Il faudra longtemps pour assister à des mises en œuvre à grande échelle.

Par contrecoup, la constitution d'un territoire vraiment public a fait surgir un espace absolument privé dont témoigne la sanctuarisation du domicile, ce lieu où nul ne peut pénétrer sans réquisition du chef de maison ou mandat du juge.

La nouvelle économie de la sécurité s'est organisée alors sur une répartition : à la puissance publique de l'assurer au moyen de la police au sein de l'espace public par le contrôle de toute circulation ; à l'individu, sujet de droit, de la prendre en charge dans son espace privé par le contrôle des accès. Certes, les mutations des relations sociales ne lui permettaient plus de compter sur les contrôles et les arbitrages de type communautaire, mais sa tâche était d'autant plus facilitée qu'une efficace surveillance sécurisait l'espace public environnant son espace privé.

Encore fallait-il cependant que le nouveau prolétariat urbain s'écarte des modes de vie traditionnels qui compensaient la précarité du logement en utilisant largement la rue comme espace de vie. Que la rue et même le bistrot deviennent de simples lieux de passage entre l'atelier et le domicile familial, ce nouveau mode de vie a été difficile à mettre en œuvre : la fragilité des conditions de vie et d'habitat prolétaires le mettait hors d'atteinte, les mobilisations faisaient sans cesse refluer les

masses urbaines vers leur registre habituel, la rue⁷. Les seules armes de l'État libéral, une forte répression pénale et un inlassable discours moral, peinaient à la tâche : centrée désormais sur l'interdiction de se faire justice soi-même (répression des coups et blessures), le respect de la propriété privée (répression du vol) et celui des bonnes mœurs (répression de l'outrage public à la pudeur), la justice répressive parvenait difficilement à se faire entendre du nouveau prolétariat urbain peu sensible aux normes d'une société dont il se sentait, en réalité, exclu.

Il a fallu les médications de l'État social - la stabilisation du statut salarial, la mutualisation des grands risques, le développement de services publics - pour décamponner (lentement) le prolétariat urbain de l'espace public et le renvoyer vers le privé⁸.

Du coup, on a vu évoluer différemment les deux forteresses du contrôle social étatique, ces lieux de non-circulation qui ponctuent l'espace public de libre circulation : alors que l'école étendait peu à peu son emprise à l'ensemble de la jeunesse en repoussant l'entrée dans la vie active, la prison connaissait, après son acmé du XIX^e siècle, une longue période de déclin⁹, un mouvement qui s'inversera seulement dans la dernière partie du XX^e siècle.

•••• (7) De ce qu'était la rue dans la vie du populaire urbain au XVIII^e siècle, Arlette FARGE (1979) donne une image très parlante.

(8) C'est, à vrai dire, l'entrée dans la consommation de masse qui, en se combinant avec la protection sociale et les services publics, a tardivement parfait le repli sur le privé d'un monde ouvrier désormais noyé dans un vaste statut salarial. Sur la constitution de cet État social, voir CASTEL, 1995.

(9) Cf. BARRÉ, 1986.

C'est que l'économie pénale s'est complexifiée au sein du nouvel État social. D'un côté, pour l'ordinaire, on a baissé la garde : le modèle classique de la dissuasion par la peine se satisfaisait désormais d'une pénalité d'avertissement, avec la large substitution du sur-sis à la peine. La répression se concentrait sur des franges qui paraissent insensibles à la rationalité dissuasive. Les uns - les multirécidivistes - paraissaient incorrigibles et l'on flirtait avec des tentations éliminatrices - la relégation ultramarine en France - particulièrement fortes dans les pays¹⁰ où s'est répandue la pensée eugéniste. D'autres - les jeunes des classes populaires essentiellement - ont semblé « rééducables » de sorte que le pénal s'est combiné pour eux à l'action sociale. Globalement, ce modèle pénal, mis au point entre la grande crise des années 1880 et la Première Guerre mondiale, va s'avérer assez robuste pour régner jusqu'au milieu du siècle. Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la défense sociale nouvelle en présentera une version rajeunie d'où l'on exclut seulement l'option éliminatrice disqualifiée par les horreurs totalitaires.

LA CRISE DE L'ÉTAT DE SÉCURITÉ

Dans ce dernier demi-siècle, l'État de sécurité va être progressivement miné par des changements sociaux de grande ampleur.

L'entrée dans la société de consommation a été marquée par la diffusion,

à une échelle inédite, de biens semi-durables (voiture, électro-domestique) fortement liés aux modes de vie (comment s'en passer désormais ?) et aussi à la concurrence pour le prestige social. Cette mutation va de pair avec un véritable bouleversement du rapport à la norme. Dans une société vicinale où toutes les relations se réduisent aux proches voisins, les normes informelles de la communauté locale s'imposent impérieusement. Mais quand la socialité éclate en une multitude de réseaux - de travail, de loisirs, d'habitation - partiellement disjoints, leurs normativités partielles s'avèrent beaucoup moins exigeantes : les qualités que l'on exige du bon collègue de bureau ne sont pas celles que l'on attend du joyeux camarade de vacances ou celles qui caractérisent le voisin apprécié... Du coup, les normes officielles, celles du droit de l'État, si elles essuient moins de résistances informelles, rencontrent aussi moins de points d'appui : la course à la consommation de masse s'accompagne d'un affaïssement du respect de la propriété individuelle. Pour ceux qui n'y ont pas, ou pas encore, ou mal accès, la tentation devient très forte. On a assisté depuis les années soixante au développement d'une forte délinquance de prédation, signe d'une course à la société de consommation.

Elle a été grandement facilitée par l'effondrement simultané des surveillances¹¹.

Certaines mutations de nos conditions de vie - notamment le zonage

••• (10) En revanche, le Royaume-Uni, pourtant berceau de l'eugénisme, ne lui donnera pas de traduction législative.

(11) On voit se dessiner un trio - rapport à la norme, intérêt à la prédation, plus ou moins grande facilité de l'occasion - dont il faut savoir analyser globalement les mutations sans se limiter artificiellement à l'un ou l'autre de ces termes.

urbain - ont ruiné les capacités de surveillance du particulier sur son espace privé. L'éclatement de la socialité en une multitude de réseaux s'inscrit désormais dans l'espace : on habite à un endroit, on travaille dans un autre, on se distrait dans d'autres encore. Mais du coup, quand les adultes sont au travail, les enfants à l'école et les personnes âgées en maison de retraite, il ne reste plus grand monde pour surveiller le domicile pendant la journée.

Parallèlement, la surveillance publique a aussi fléchi : par un effet inattendu de la professionnalisation policière, on est passé d'un modèle essentiellement axé sur la présence et la surveillance dissuasive à un autre presque uniquement réactif de détection et de punition des actes délinquants une fois commis. Or, ce système passif s'adapte très mal à la délinquance prédatrice de masse liée aux concurrences de la société consumériste. Ce retrait policier s'est accompagné de la raréfaction de tout un personnel sans grande qualification - guichetiers, poinçonneurs de bus ou de métro, concierges... - qui balisait par sa seule présence les lieux publics ou semi-publics.

Enfin, la distinction claire entre espaces privé et public a été mise à mal par le développement, incroyablement rapide, d'une catégorie mixte, des territoires juridiquement privés mais qui sont désormais plus fréquentés que l'espace purement public¹² : grands maga-

sins, galeries commerciales, grands stades, transports en commun dilatés par les mutations alternantes que génère le zonage urbain...

D'où un procès fait par le citoyen à l'État de ne plus assurer la sécurité¹³ des personnes et de leurs biens avec l'efficacité à laquelle on s'était habitué. C'est un procès qui a cours depuis près d'un demi-siècle. Dans l'État social triomphant des trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale, on s'est peu inquiété du développement, d'abord rampant ensuite vif, d'une délinquance qui participait de l'entrée dans la course à la consommation : que ceux qui n'y avaient pas ou pas encore accès prennent des chemins de traverse, voilà qui ne préoccupait guère alors : on connaissait le remède, une action sociale appropriée - la justice des mineurs, les clubs de prévention - ramenait dans les rangs du salariat stable et de la consommation légitime les fractions fragiles du prolétariat. Sa tâche était facilitée par un marché du travail affamé et peu regardant qui absorbait sans rechigner même les peu qualifiés.

Ces merveilleux outils de réinsertion ont perdu de leur efficacité quand l'entrée dans le salariat stable s'est faite de moins en moins aisée. La course consumériste n'a pas cessé pour autant ; l'accès aux biens semi-durables a continué à faire l'objet d'une vive concurrence de parade et d'ostentation ; emprunter

•••• (12) Clifford Shearing et Philip Stenning (1983) ont proposé l'expression *Mass Private Property*.

(13) Sur l'insécurité en France dans le dernier quart de siècle, on trouvera une synthèse in ROBERT, POTTIER, 1997a ; 1997b.

les voies de traverse de la délinquance prédatrice est devenu encore plus tentant pour ceux qui avaient perdu tout espoir d'accéder à la société salariale. L'expérience du long désinvestissement par la puissance publique de cette petite délinquance ne pouvait qu'encourager ce mouvement. En outre, les cibles - les véhicules, l'électrodomestique... - conservaient, au moins dans leur haut de gamme, une valeur suffisante pour rentabiliser un second marché clandestin, malgré l'importante décote qu'ils subissaient alors ; une délinquance de nécessité pouvait alors coexister avec celle de parade.

Du coup, le vent a tourné, avec la fragilisation du compromis de l'État social - quand le sous-emploi est devenu chronique, que le statut salarial a été érodé, que la protection sociale et les services publics ont vacillé sur leurs bases - a émergé un durable sentiment d'insécurité.

De plus, est venue se rajouter une composante de violences sur laquelle il conviendra de revenir car elle paraît liée, quoique de manière complexe, avec le développement de poches de relégation urbaine chronique.

À peu près dans le même temps, l'équation s'est complexifiée encore par l'effet de la globalisation progressive de la vie économique. Elle a posé en effet à grande échelle le problème du contrôle de flux de personnes (migrations), de biens (notamment prohibés), d'argent (« sale ») et d'informations qui tendent à ignorer les frontières nationales.

LES DÉFIS DE LA COOPÉRATION SUPRANATIONALE ET DU RETOUR AU LOCAL

Écartelés entre ces deux défis - assurer la sécurité, contrôler les flux internationaux - les États ont cherché leur salut d'un côté, dans la coopération inter ou supranationale, de l'autre, dans le retour au local.

L'ÉBAUCHE D'UN CONTRÔLE SOCIAL SUPRANATIONAL

On voit d'abord s'esquisser des espaces supranationaux de contrôle social dont l'Union européenne procure un intéressant exemple¹⁴.

La coopération a pris successivement la forme de « clubs » de liaison, puis de « laboratoires » de coopération intergouvernementale à dimension variable - Trévi et Schengen sont les plus connus. Maintenant, elle est au seuil d'une communautarisation incertaine. L'exercice est d'autant plus difficile qu'il suppose de faire confiance à ses partenaires, or la méfiance règne : ses voisins se défient de la souplesse néerlandaise en matière de drogue ; les pays du Nord craignent l'inexpérience de ceux du Sud, brutalement confrontés à des flux d'immigration alors qu'ils étaient traditionnellement des terres d'émigration ; le Luxembourg, comme les micro-États, sont lourdement soupçonnés de s'être spécialisés dans le recyclage de l'argent « sale »... S'ajoute une grande hésitation quant aux objectifs visés : veut-on aller vers une fédéralisation de la sécurité ou

•••• (14) On se reportera par exemple aux analyses de BIGO, 1996.

simplement vers une coopération intergouvernementale ? Schengen apparaît, d'une certaine manière, comme un contre-feu face aux ardeurs fédéralistes de l'Acte unique. Le traité de Maastricht intègre le dispositif Trévi dans le cadre d'une coopération intergouvernementale (dite de « troisième pilier ») soigneusement distinguée de la gestion communautaire. Celui d'Amsterdam absorbera Schengen tout en laissant incertaines les perspectives de sa communautarisation. Le cas d'Europol est moins lisible encore : résultat des pressions allemandes pour créer une sorte de *Bundeskriminalamt* européen, sera-t-il l'embryon d'une police fédérale européenne ou simplement un réseau d'échanges d'informations informatisées voire un doublon superflu d'organisations antérieures ? Malgré les pressions de la Commission européenne ou la jurisprudence de la Cour de Justice ou de celle des Droits de l'Homme, la souveraineté pénale des États résiste comme une sorte de pré carré, serait-ce quelquefois au prix de douloureuses contorsions.

C'est probablement la prohibition qui a constitué le premier chantier de cette construction : l'origine « exotique » de la plupart des substances prohibées a conduit, à travers un jeu de plus en plus contraignant de conventions internationales, à chercher à contrôler leurs flux transnationaux ; ensuite, il a fallu se préoccuper de la circulation internationale d'argent « sale » créé par ce commerce clandestin, du traitement du terrorisme, puis plus tard de l'immigration

irrégulière et maintenant de la criminalité économique et financière.

On s'efforce de combiner une liberté de circulation interne qui donnerait une consistance à la « citoyenneté européenne » tout en préservant un contrôle efficace des flux en provenance de l'extérieur.

Théoriquement, ce nouveau modèle de contrôle pèse peu sur les ressources strictement répressives : proactif, il donne la priorité à l'échange de renseignements et à la surveillance de cibles restreintes. Toutefois, prohibition et lutte contre les migrations clandestines ont généré des contentieux, quantitativement limités en valeur relative, mais très consommateurs de ressources répressives coûteuses, notamment l'emprisonnement. La première a entraîné des emprisonnements de longue durée qui, par un effet de stock, pèsent lourdement sur l'encombrement des établissements pénitentiaires ; la seconde a amené de nombreux pays européens à recourir, contre les immigrants irréguliers, à des emprisonnements assez courts, mais répétitifs : quand il sort de prison, le clandestin est toujours en situation irrégulière ; comme l'expulsion est souvent difficile à mettre en œuvre et rarement durable, il a toutes chances de revenir en prison à la prochaine rafle policière.

Par ailleurs, ce nouveau type de *High Policing* prestigieux attire les professionnels bien plus que les astreintes de la sécurité des personnes et de leurs biens ; il leur paraît davantage valorisant. Il traite de problèmes de contrôle

plus aptes que la délinquance ordinaire de prédateurs et d'agressions à retenir l'attention des responsables politiques et administratifs, notamment par leurs implications diplomatiques et de politique étrangère. Pour les uns et pour les autres, il devenait alors tentant de se persuader qu'on assurerait convenablement la sécurité des citoyens en se concentrant sur le trio immigration clandestine/stupéfiants/terrorisme, en considérant, plus ou moins explicitement, que la criminalité à victimation directe, les prédateurs et les agressions, n'étaient qu'un sous-produit de cette « grande délinquance » et qu'il suffisait de s'occuper d'elle pour répondre à tous les problèmes de sécurité.

C'est ici que le bât blesse. Certes, la concentration du commerce de drogues dans un quartier peut y rendre difficile la vie des habitants et susciter chez eux une vive préoccupation... Pour autant, affirmer que l'immense majorité des vols, des cambriolages et même des agressions est le fait de drogués à la recherche de leurs moyens de consommation n'a pas résisté aux vérifications empiriques¹⁵ ; l'explication s'est avérée très partielle. S'il est vrai, de même, que les prisons de maints pays européens enferment de plus en plus d'étrangers, il n'en reste pas moins que cette envolée tient surtout à la répression de l'immigration clandestine¹⁶. Quant au risque terroriste, pour spectaculaire qu'il soit, il ne pèse vraiment

sur les citoyens que dans des espaces très restreints et dans des circonstances très particulières. En ciblant les politiques de sécurité sur des infractions d'ordre public, on ne parvient que très partiellement à couvrir la sécurité des personnes et de leurs biens. Faire d'une pierre deux coups, cet espoir est largement déçu. Une politique centrée seulement sur le contrôle de l'immigration, de la drogue et du terrorisme ne vient pas à bout des attentes de sécurité.

À LA RECHERCHE D'UN CONTRÔLE SOCIAL DE PROXIMITÉ

La puissance publique n'a donc pas pu se contenter de chercher des voies de coopération internationale pour tenter de contrôler les flux transnationaux ; l'intrusion de l'insécurité dans le débat public l'a encore amenée à tâtonner dans une autre direction : un contrôle social tourné cette fois vers le local et la proximité.

La solution la plus simple ne consistait-elle pas à transférer de l'État au marché tout ou partie du fardeau de la sécurité ? On a pu le croire en voyant les autorités publiques se désintéresser de la sécurité de proximité et laisser grandir aussi prodigieusement les solutions « mercantiles »¹⁷.

Si certains - tel Jan Van Dijk (1994), l'ancien directeur de la prévention au ministère néerlandais de la Justice - l'ont prôné ouvertement, la plupart ne

••• (15) En ce sens, dans le domaine français : SETBON, 1995 ; BARRÉ, 1996.

(16) ROBERT, AUBUSSON DE CAVARLAY, POTTIER, TOURNIER, 1994.

(17) Joanna SHAPLAND et Lode VAN OTRIVE (1999) procurent une bonne synthèse européenne de cette articulation entre sécurité publique et sécurité privée.

l'ont pas avoué, ni même probablement pensé. À vrai dire, à peu près seuls en Europe de l'Ouest, les gouvernements conservateurs britanniques ont, de longue date, ouvertement encouragé entreprises et particuliers à acheter de la sécurité sur le marché. Ceux du continent ont généralement préféré ne pas intervenir, au moins jusqu'à une date très récente : c'est, par exemple, en 1995 seulement qu'une loi française a imposé aux entreprises à risque et aux organisateurs de grandes manifestations publiques de mettre en place des dispositifs de sécurité et d'organiser une concertation préalable avec les autorités publiques.

Il faut cependant regarder de plus près les performances du marché en matière de sécurité. Globalement, à condition d'y mettre le prix, on parvient à peu près à encapsuler dans des « bulles de sécurité »¹⁸ des activités à risque (commerciales ou ludiques par exemple), même si elles sont très fréquentées, sous réserve toutefois qu'elles s'inscrivent en un lieu précis (galeries commerciales, grands magasins, grands stades, etc.). Étendre ces bulles le long de réseaux de communication en sites propres (transports publics) est encore possible, mais beaucoup plus coûteux. On arrive même à contrôler à distance des activités sans inscription spatiale, à condition qu'elles laissent une trace (par exemple l'usage d'une carte de crédit, ou d'une autre sorte de carte à puces).

Autrement dit, les ressources du marché privé de la sécurité¹⁹ s'adaptent assez bien aux besoins des entreprises commerciales ou de spectacle, voire de transport, même à des collectivités, pourvu toutefois qu'elles puissent assurer le coût de cette mise en sécurité.

La situation du particulier est moins claire : comme client, comme employé, comme usager, il est incontestablement de plus en plus soumis à des surveillances privées (ce qui n'est d'ailleurs pas sans poser des problèmes de libertés publiques) ; il n'est pas évident qu'il soit pour autant mieux protégé.

Des enquêtes ont montré que l'assurance n'est pas devenue la solution miracle : après une brutale montée en puissance, la branche vol a visé surtout à rétablir une « profitabilité » menacée par la montée des sinistres ; loin de chercher à s'étendre encore plus, elle tend plutôt à limiter ses prises en charge et ses remboursements. Du coup, les enquêtes ont montré qu'elle ne parvient à indemniser qu'une petite moitié des prédatons²⁰. Surtout, son intervention souffre de n'être que réactive ; enfin, elle est, bien entendu, de nul effet pour tous les autres risques, notamment les agressions.

Grâce à des acquisitions de technologie relativement sommaires, on peut limiter les risques d'effraction domiciliaire ; toutefois, cette protection a des limites dues essentiellement à l'éparpillement et à l'hétérogénéité des

••• (18) J'emprunte l'expression à BOTTOMS, WILES, 1994.

(19) En France, l'exploration de ce chantier est essentiellement redevable aux travaux de Frédéric Ocqueteau (1997).

(20) Pour la France, cf. ZAUBERMAN, ROBERT, 1995 ; ROBERT, ZAUBERMAN, POTTIER, LAGRANGE, 1999.

logements. Il est encore techniquement possible d'empêcher l'enlèvement des véhicules (mais pas leur dégradation). Pour aller plus loin, il faut consentir à des mises en ghetto volontaires qui sont assez en contradiction avec la sociabilité éclatée et mobile de nos sociétés, de sorte qu'elles ont eu plus de succès Outre-Atlantique qu'en Europe.

Tout le reste des menaces – notamment les vols ou les agressions dans des lieux publics – échappe aux ressources du marché, sans oublier que, même partielle, la privatisation de la sécurité creuse une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent y recourir et ceux qui n'en ont pas les moyens.

Angleterre, Pays de Galles, et Pays-Bas ont eu largement recours également aux formules de prévention « situationnelle »²¹ mises au point aux États-Unis dans la décennie soixante-dix. Il s'agit de compliquer la prédation en protégeant mieux les logements, en marquant les objets précieux et surtout en pratiquant la surveillance du voisinage par les habitants. Pareille politique s'accorde assez bien avec un large recours au marché privé de la sécurité ; pour autant, elle suppose des résidents disposés à coopérer avec les autorités publiques, notamment la police, ce qui est loin d'être toujours le cas.

Une zone latine – surtout en France mais aussi dans certaines collectivités locales espagnoles, portugaises ou italiennes – a plutôt fait confiance à des programmes sociaux destinés à éviter

le découplage des quartiers urbains ou suburbains en difficulté. Même bien ciblés, ces programmes locaux peinent cependant à faire face au cumul de problèmes - sous-emploi chronique, relégation urbaine, concentrations de migrants souvent en proie aux discriminations de toutes sortes - qui caractérisent ces zones.

Si le premier modèle est plutôt à pilotage policier et le second dominé par les collectivités locales, si la zone germanophone est restée, jusqu'à tout récemment, à l'écart de ces nouvelles politiques de prévention, reste que s'est créée une sorte de vulgate européenne²² commune à base d'interpartenariat, d'établissement de diagnostic et de primauté du local. Malgré ce dernier trait, on a partout ressenti la nécessité d'un dialogue local et central pour garantir une certaine cohérence dans la durée. Encore faut-il que le pôle central s'avère capable de substituer à une gestion administrative traditionnelle un pilotage par l'évaluation, exercice pour lequel l'Angleterre et les Pays-Bas ont montré plus de dispositions que la France.

Au cours de la dernière décennie, le souci de prévention a été remis en question par la violence. Le déchiffrement de ces bouffées de violence demande quelque attention.

Si nos sociétés sont globalement passées d'une socialité vicinale de proximité à une socialité éclatée en réseaux partiels, il n'en demeure pas moins que

•••• (21) CLARKE, 1980.

(22) HEBBERECHT, SACK, 1997.

s'y créent actuellement des poches où les relations sociales se relocalisent. La socialité éclatée demande une pleine participation à tous les aspects de la vie sociale ; dans les zones urbaines ou suburbaines dont les habitants connaissent un taux élevé de sous-emploi chronique²³, elle est hors d'atteinte : les réseaux du travail sont inaccessibles et la faiblesse des revenus met aussi hors de prise ceux des loisirs et de la culture. Du coup, le lieu de vie, le quartier reprend dans les relations sociales une place qu'il a généralement perdue. On assiste alors à une tentative des plus remuants, notamment des groupes de jeunes, pour s'approprier le quartier et ses espaces publics : « *qu'on ait au moins un endroit vraiment à soi !* ». Évidemment, ceci ne va pas sans heurts, verbaux et même physiques, entre groupes concurrents²⁴, sans échauffourées permanentes avec tous les représentants locaux, même très indirects, de l'autorité sociale, policiers bien sûr, mais aussi enseignants, pompiers, employés des transports publics... Les protagonistes de ces violences pensent n'avoir pas d'autre moyen pour se faire entendre et pour rétablir une dignité bien compromise par la relégation sociale dont souffre leur quartier²⁵. Mais ce langage de la violence et de l'honneur est incompréhensible pour les autres acteurs sociaux, il effraie. Du

coup, le souci de sécurité revient au premier plan, bien entendu dans les sociétés qui adhéraient à la prévention situationnelle de type anglo-saxon²⁶, également, dans une certaine mesure, dans celles qui avaient le choix d'une prévention sociale.

La situation est d'autant plus complexe que les organisations policières ont globalement échangé leur fonction initiale de surveillance préventive pour celle, plus glorieuse, de chasse au délinquant²⁷. Elles ont troqué un modèle préventif pour un autre réactif qui s'adapte mal à une massive délinquance d'occasion ; elles ont perdu leurs savoir-faire d'origine. Avec la prise en compte des conséquences de cette mutation de fonction, le réinvestissement de la surveillance préventive est à l'ordre du jour. Dans le monde anglo-saxon, on parle de *community policing* ou de *problem solving policing* ; dans le monde francophone, il est plutôt question de « police de proximité ». Mais trois ambiguïtés apparaissent alors : s'agit-il de plier la police aux priorités locales de sécurité ou de mobiliser les citoyens au service des priorités définies par l'institution policière et les autorités publiques ? Va-t-on s'occuper en premier du cambriolage ou bien de la drogue, de la chasse aux migrants clandestins ? D'autre part, la référence obsessionnelle à la « communauté » renvoie-t-elle ensuite à

•••• (23) Circonstance aggravante, ces poches de sous-emploi risquent de résister à l'amélioration du marché de l'emploi, ce qui susciterait un effet de contraste qui ne manquerait pas d'aggraver encore la situation.

(24) Sur la place tenue dans ces processus d'appropriation du quartier par le développement du commerce de produits prohibés, on trouvera des observations fouillées dans DUPREZ, KOKOREFF, 2000.

(25) Dans le développement de ces analyses, la thèse de D. LEPOUTRE (1997) a constitué un apport moteur.

(26) Cf. *Crime and Disorder Act* du gouvernement travailliste en 1998.

(27) Dans le domaine français, cette analyse a été brillamment illustrée par les travaux de D. MONJARDET (1996).

un contenu concret ou marque-t-elle une nostalgie purement verbale envers une sorte de lien social disparu ? Est-il possible de concilier les revendications du centre-ville, les rêves de tranquillité des cadres de banlieues résidentielles, les aigreur des résidents de quartiers délaissés ? S'agit-il enfin d'innovations marginales qui ne pèsent guère sur la logique institutionnelle ou d'une reconversion massive de l'organisation, de la doctrine d'emploi et des priorités²⁸ ?

Dans tous les pays, ce retour au local rencontre d'importantes résistances dans les pratiques sinon dans les discours. Les pouvoirs étatiques admettent difficilement que l'on concurrence les priorités d'ordre public, celles du contrôle des grands flux de personnes, de produits, d'argent ou d'informations ; celles aussi de la gestion administrative des fonctions collectives. Les professionnels trouvent plus d'attrait à ce *high policing* qu'aux astreintes peu prestigieuses d'une police de sécurité publique. Pour la délinquance ordinaire, ils s'écartent aussi difficilement d'un schéma réactif de police judiciaire qui trie dans la masse des plaintes ou des informations les seules affaires susceptibles d'un traitement judiciaire simple. Le problème est peut-être plus soluble dans les pays où un empilement de structures policières - locale ou régionale et nationale - permet d'envisager une répartition des fonctions ; sa solution est compliquée dans les pays où la verticalité des organisations poli-

cières rend ardu, pour une seule institution, d'investir, à la fois et avec autant d'énergie, les différentes priorités. Il est particulièrement malaisé dans les pays où les effets d'annonce en faveur de la police de proximité ne s'accompagnent pas d'une recherche systématique de nouveaux savoir-faire, de nouveaux critères d'évaluation, finalement d'incitations susceptibles de surmonter les résistances corporatistes.

C'est probablement ailleurs que se situe la mutation la plus lourde de sens. On voit les municipalités, les grands organismes logeurs, les entreprises de transports publics notamment, recruter massivement sur contrats précaires des jeunes pour exercer cette présence que les fonctionnaires publics n'assurent plus guère, et pour négocier avec les trublions. Tout se passe comme si, faute de pouvoir convaincre les « surveillants » patentés de reprendre une fonction dont ils ne veulent plus, on inventait tout un prolétariat de « néo-surveillants » qui ne présentent pas les mêmes rigidités et que l'on paye bien plus modestement. On voit donc les métiers de la sécurité se recomposer en quatre strates hiérarchisées par leurs rémunérations et leurs statuts : les fonctionnaires d'État, policiers et gendarmes ; les policiers municipaux dont la place est encore incertaine ; les vigiles salariés par les organisations ayant à gérer des problèmes de surveillance, ou par les entreprises de sécurité sous-traitantes ; enfin, les « emplois-jeunes » que sont pêle-mêle

•••• (28) J. P. BRODEUR (1998) réunit quelques-unes des meilleures contributions sur ces débats.

les adjoints de sécurité et les « médiateurs » de toutes sortes. D'ores et déjà, le paysage s'est profondément modifié, non pas que le policier soit revenu à la surveillance, mais parce que se constitue un néo-prolétariat de surveillants moins coûteux et plus flexibles. Ils ne doivent pas seulement assumer cette fonction policière fondatrice mais délaissée qu'est la surveillance de l'espace public ; on attend encore qu'ils comblent le vide créé par tous ces emplois supprimés - poinçonneurs, guichetiers, contrôleurs, portiers - qui le balisaient mine de rien... Une différence cependant : ceux-ci occupaient l'espace tout en faisant autre chose alors que les néo-surveillants n'ont aucune autre utilité pour justifier leur présence. Raison de plus pour refuser de croire que ce palliatif puisse se pérenniser sans qu'on se préoccupe sérieusement de l'organiser et de le tirer de sa précarité. Encore faudrait-il que la réflexion veuille bien cesser de se réduire aux institutions traditionnelles et à leurs agents.

Le judiciaire a également tenté un redéploiement vers le local et la sécurité des citoyens qui prend surtout la forme de la médiation ou des modalités d'application de la « justice de proximité »²⁹. Toutefois, ces innovations restent pour l'essentiel à la marge, elles ne quittent guère le stade de l'expérimentation ou du bricolage et pèsent peu sur les lignes de force du fonctionnement judiciaire. Tant que la sécurité publique est

conçue comme une réaction *a posteriori* reposant essentiellement sur la répression des délits constatés, la logique judiciaire demeure, tout comme celle de la police, gouvernée par un impératif de tri qui concentre les moyens sur ce qui est aisément traitable. Or, la délinquance de prédation reste fortement marquée par l'anonymat.

C'est peut-être dans le choix de la peine (*sentencing*) que les justices européennes ont le plus bougé. À peu près partout, le poids du carcéral s'est alourdi, sans connaître cependant, tant s'en faut, les envolées d'Outre-Atlantique. Dans les décennies soixante, soixante-dix et le début des années quatre-vingt, on avait assisté à une dilatation du nombre d'emprisonnements comme une sorte de réaction instinctive à l'explosion de la prédation. Depuis, s'est produit une sorte de bifurcation. Dans les pays qui suivent, serait-ce de loin, le modèle américain, un recours très fréquent à l'emprisonnement pose des problèmes d'encombrement qui incitent à expérimenter des solutions privées ou semi-privées. Dans d'autres, on observe, au contraire, une déflation depuis quinze ans du nombre d'emprisonnements. De plus en plus, les juges réservent la prison à quelques contentieux - la violence, les stupéfiants, l'immigration irrégulière. La petite délinquance prédatrice y échappe désormais, pourvu qu'elle soit dépourvue de composante violente ; pour elle, on

•••• (29) Plus développé en France (politique judiciaire de la ville) où le judiciaire n'est qu'une branche de l'exécutif ; dans la plupart des pays voisins, une plus grande autonomie du pouvoir judiciaire freine les possibilités de le faire participer directement aux initiatives de l'administration.

recourt massivement aux sanctions intermédiaires, de la probation au travail d'intérêt général. Cependant, l'allongement démesuré de la durée des peines - pour les agressions, notamment sexuelles, et les infractions de stupéfiants - masque ce moindre recours à la prison : elle génère un effet de stock qui encombre les établissements pénitentiaires, malgré la diminution du nombre des entrées en détention. Du coup, certains d'entre eux - la France notamment - recourent, comme les pays anglo-saxons, à des solutions semi-privées et leurs dépenses pénitentiaires absorbent trop de crédits pour permettre un véritable déploiement des sanctions intermédiaires. À peu près seule parmi les grands pays, la République fédérale d'Allemagne a su limiter la durée de ses peines d'emprisonnement de sorte qu'elle a pu bénéficier, au moins pour un temps, du moindre recours à l'emprisonnement et limiter l'encombrement de ses établissements pénitentiaires ainsi que les coûts qui en dérivent³⁰.

CONCLUSION

Les pays continentaux de l'Union paraissent, avec des nuances, chercher une solution intermédiaire qui leur permette de recouvrer une maîtrise de la sécurité publique, donc de désarmer les critiques qui se cristallisent sur l'insécurité des citoyens, sans tomber dans le sécuritarisme.

Y parviendront-ils ? N'y a-t-il pas un risque de voir l'État de sécurité se substituer à l'État social ? Ceux qui s'en inquiètent excipent l'exemple américain³¹ : non seulement, ils croient observer un basculement systématique du financement de l'action sociale vers celui de la répression, mais encore, pour la première fois peut-être, l'emprise pénale atteint une partie suffisante d'une cible particulière, la minorité noire des hyperghettos urbains, pour prétendre jouer un rôle effectif de variable d'ajustement du marché du travail³². Ils pointent le retour à la peine de mort dans une trentaine d'États et les taux faramineux de détention.

Pour le moment, les différents indicateurs ne plaident pas en faveur d'une américanisation : l'allongement des durées d'emprisonnement masque un rétrécissement du nombre des incarcérations, la peine de mort ne semble pas près de revenir en usage, les programmes de prévention résistent, plus ou moins bien, à une stratégie seulement défensive... sauf peut-être au Royaume-Uni, les États-Unis font plutôt figure de contre-modèle.

Pour autant, la voie est étroite. On a l'impression de voir se jouer une complexe partie à trois. D'un côté, des fractions en perte de vitesse économique et sociale, des perdants des restructurations en cours, cherchent désespérément à se faire entendre par des éruptions de désordre et de violence. À l'extrême inverse, les fractions assurées

♦♦♦♦ (30) KUHN, 1996.

(31) Cf., par exemple WACQUANT, 1998 ; LAGRANGE, 1998.

(32) Par exemple, WESTERN, BECKETT, HARDING, 1998.

d'avoir pris le bon train, les gagnants de la redistribution des places, hésitent entre deux attitudes : accepter de payer le prix d'un réamarrage des poches de désaffiliation ou se borner à exiger qu'on les empêche de faire tâche d'huile, qu'on les enkyste spatialement. Entre les deux, ceux qui ne sont pas sûrs d'avoir tiré le bon ticket, ceux qui craignent d'être, tôt ou tard, attirés dans le camp des perdants, montrent une hypersensibilité à l'insécurité, ils produisent une forte exigence répressive souvent accompagnée d'une xénophobie qui témoigne de doutes identitaires.

Tout l'enjeu consiste à distribuer de la sécurité pour détendre les crispations, sans sombrer dans le sécuritaire : redéfinir l'ordre public - desserrer le cercle vicieux de la prohibition, atténuer la pénalisation du contrôle des flux migratoires - pour rendre une priorité à la sécurité publique. L'articuler à

une prévention qui gagne en substance sans se rabougrir sur le situationnel et sans rompre son adossement à la politique sociale.

À supposer toutefois que l'on parvienne ainsi à instaurer un nouvel État de sécurité, resterait cependant à se demander si ses performances pourraient être durables au cas où la désaffiliation sociale continuerait de prospérer. Isolée, la recherche de sécurité risque bien de se dégrader en crispation sécuritaire. L'amélioration du marché de l'emploi va probablement recréer des marges de manœuvre, à condition toutefois qu'elle ne s'accompagne pas d'un enkystement de poches de relégation plus ou moins abandonnées à leur sort : jusqu'à présent, elles constituaient un paroxysme de maux dont souffrait toute la société ; la situation deviendrait pire si elles devenaient progressivement seules à en pâtir.

■ **Philippe ROBERT**

CNRS (CESDIP) - GERN.

BIBLIOGRAPHIE

- BARRÉ (M.D.), 1986, « Cent trente années de statistique pénitentiaire en France », *Déviance et Société*, 10, 2, p. 107-128.
- BARRÉ (M.D.), 1996, « Toxicomanie et délinquance : relations et artefacts », *Déviance et Société*, 20, 4, p. 299-315.
- BIGO (D.), 1996, *Polices en réseaux, l'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po.
- BOTTOMS (A.), WILES (P.), 1994, *Crime and Insecurity in the City*, Leuven, K. Universiteit Leuven, Cours international de criminologie : Changes in Society, Crime and Criminal Justice in Europe, mai.
- BRODEUR (J. P.) (dir.), 1998, *How to Recognize Good Policing ; Problems and Issues*, Thousand Oaks Cal., Sage.
- CASTEL (R.), 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- CLARKE (R.), 1980, « Situational crime prevention : theory and practice », *British Journal of Criminology*, 20, 2, p. 136-147.
- COTTINO (A.), 1993, « Honor as Property », *Journal of Legal Ruralism and Unofficial Law*, 33, p. 33-52.
- DUPREZ (D.), KOKOREFF (M.), 2000, *Les mondes de la drogue*, Paris, Odile Jacob.
- FARGE (A.), 1979, *Vivre dans la rue à Paris au XVIII^e siècle*, Paris, Gallimard/Julliard.
- GIDDENS (A.), 1984, *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- HEBBERECHT (P.), SACK (F.) (dir.), 1997, *La prévention de la délinquance en Europe, nouvelles stratégies*, Paris, l'Harmattan.
- KUHN (A.), 1996, « Étude des fluctuations de la population carcérale allemande », *Déviance et Société*, 20, 1, p. 59-83.
- LAGRANGE (H.), 1998, « Politiques carcérales : une comparaison Europe/États-Unis », *Esprit*, 22, 12, p. 154-168.
- LEPOUTRE (D.), 1997, *Cœur de banlieue. Code, rites et langages*, Paris, Odile Jacob.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.
- OCQUETEAU (F.), 1997, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, l'Harmattan.
- ROBERT (Ph.), 1999, *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève-Paris, Droz.
- ROBERT (Ph.), AUBUSSON DE CAVARLAY (B.), POTTIER (M.-L.), TOURNIER (P.), 1994, *Les comptes du crime, les délinquances en France et leurs mesures*, Paris, l'Harmattan, deuxième édition.
- ROBERT (Ph.), POTTIER (M.-L.), 1997a, « Sur l'insécurité et la délinquance », *Revue française de science politique*, 47, 5, p. 630-644.
- ROBERT (Ph.), POTTIER (M.-L.), 1997b, « On ne se sent plus en sécurité. Délinquance et insécurité. Une enquête sur deux décennies », *Revue française de science politique*, 47, 6, p. 707-740.
- ROBERT (Ph.), ZAUBERMAN (R.), POTTIER (M.-L.), LAGRANGE (H.), 1999, « Mesurer le crime, entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995) », *Revue française de sociologie*, XL, 2, p. 255-294.

BIBLIOGRAPHIE

SETBON (M.), 1995, « Drogue, facteur de délinquance ? D'une image à son usage », *Revue française de science politique*, 45, 5, p. 747-774.

SHAPLAND (J.), VAN OUTHRIE (L.), (dir.), 1999, *Police et sécurité : contrôle social et interaction public/privé ; Policing and Security : Social Control and the Public/Private Divide*, Paris, l'Harmattan.

SHEARING (C.D.), STENNING (Ph.), 1983, « Private security : implications for social control », *Social Problems*, 30, 5, p. 493-506.

VAN DIJK (J. J. M.), 1994, « Understanding crime rates, on the interactions between the rational choices of victims and offenders », *British Journal of Criminology*, 34, 2, p. 105-121.

WACQUANT (L.J.D.), 1998, « L'ascension de l'État pénal en Amérique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, p. 7-26.

WESTERN (B.), BECKETT (K.), HARDING (D.), 1998, « Système pénal et marché du travail aux États-Unis », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 124, p. 27-35.

ZAUBERMAN (R.), ROBERT (Ph.), 1995, *Du côté des victimes, un autre regard sur la délinquance*, Paris, l'Harmattan.

VERS UNE MONOPOLISATION POLICIÈRE DU CONTRÔLE SOCIAL ?

par Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

Cet article montre comment l'effacement d'un certain nombre de processus de contrôle social interne (de type moral) ou externe (de type sociétal ou institutionnel) a conduit à une juridicisation et une pénalisation croissantes des rapports sociaux. Dans ce contexte individualiste, lié aux mutations socio-culturelles des sociétés modernes, se manifeste une tendance à faire refluer vers les institutions policières des attentes de plus en plus nombreuses et pressantes pour assurer la régulation des sociétés contemporaines, en obligeant la police à s'adapter aux sollicitations souvent contradictoires qui résultent de cette évolution.

Notes et études

207

« Police de proximité », « police de service public », « police de sécurité », « police communautaire », « police sociale », « police moderne », telles sont quelques-unes des expressions qui, utilisées dans divers pays, tendent, dans des contextes différents, à décrire l'évolution de l'action et de l'organisation des institutions policières face aux problèmes que créent les transformations des sociétés contemporaines. Ces formules s'attachent ainsi à mettre l'accent sur des changements qui, en remettant en cause de manière plus ou moins profonde les pratiques policières traditionnelles jusque-là essentiellement orientées vers la répression de la délinquance, ne seraient plus adaptées à ce que les sociétés modernes attendent de leurs services de police.

Dans ces nouvelles perspectives, la police tend à se présenter comme un

service public parmi d'autres, dont l'existence se justifie davantage par sa capacité de « service » pour répondre aux besoins immédiats du public que par la référence à son rôle d'agent coercitif d'exécution de la loi, en juxtaposant ainsi une légitimation directement sociétale de son action à la légitimation juridico-politique traditionnelle. De ce fait, justifiées particulièrement par le souci de privilégier la prévention et l'assistance par rapport à la répression, les interventions de la police dans la vie sociale se caractériseraient par une diversification croissante de celles-ci, en se traduisant par une variété de plus en plus grande d'activités, parfois assez éloignées de ses fonctions policières initiales. Même si elles n'étaient pas absentes de certains aspects de l'action antérieure de la police, on assisterait ainsi à un développement de

la participation de la police à des tâches parfois inattendues d'information, de conseil, d'assistance, d'animation sociale, de sécurisation ou même d'aide psychologique. À une police « d'exécution de la loi » tendrait à se substituer une police de « solution des problèmes » pour reprendre l'expression d'un théoricien de la police nord-américain, H. Goldstein¹.

Cette diversification des activités policières s'accompagne assez logiquement de modifications dans la façon de concevoir les relations de la police avec son environnement, avec le souci de susciter des rapports de proximité, de familiarité, de confiance et de coopération avec le public et de développer des pratiques de partenariat avec des institutions ou des milieux - touchant par exemple aux questions de justice, de santé, d'enseignement, d'urbanisme, etc. - qui se trouvent plus ou moins directement concernés par les mêmes problèmes que ceux auxquels les policiers sont quotidiennement confrontés, tels que l'insécurité urbaine, le malaise des banlieues, le développement de l'usage de la drogue, la violence scolaire ou la délinquance des jeunes. La police apparaît alors comme une institution parmi d'autres, appelée à apporter, de manière générale et plus ou moins différenciée, sa contribution à la solution des « problèmes sociétaux » que suscite l'évolution des sociétés modernes, en transformant pour ce faire sa façon de concevoir son rôle et ses modes d'intervention dans la vie sociale.

À cette évolution, qui en arrive parfois à faire vaciller l'identité des institutions policières, dans la mesure où leur spécificité semble s'estomper par rapport à celle d'autres services publics d'assistance ou d'animation sociale, on peut trouver diverses explications en rapport avec l'évolution interne des institutions policières elles-mêmes ou en relation avec la modification de certains aspects circonstanciels de leur environnement socio-politique. Mais on peut aussi se demander si ces phénomènes ne sont pas, au moins pour partie, liés à des questions beaucoup plus générales, qui touchent à la nature du lien social et aux mécanismes qui fondent l'organisation, le fonctionnement et la pérennité des sociétés, en amenant l'observateur à retrouver un certain nombre d'interrogations fondamentales qui sont à la base du questionnement sociologique.

Cette approche, que l'on peut qualifier de *fondamentaliste*, trouve sa justification dans la définition même que l'on peut donner de la police. Sans entrer dans le détail des controverses qui peuvent exister sur ce point, on peut définir la police comme l'institution chargée dans le cadre d'une société globale d'assurer, au nom de celle-ci, le respect de certaines des règles régissant les rapports sociaux, en ayant la possibilité pour cela d'user, si nécessaire, en ultime recours, de la contrainte physique. Du point de vue des problèmes ici envisagés, l'élément le plus important de cette définition réside

•••• (1) GOLDSTEIN (H.), 1990, *Problem-oriented policing*, Philadelphia, Temple University Press.

dans le fait que la police apparaît comme une institution qui contribue de façon spécifique à l'application et à l'observation par les individus et les groupes des règles qui régissent les rapports sociaux dans une collectivité. Par là, on est amené quasi-inévitablement à rencontrer un concept-clé de l'analyse sociologique, qui est le concept de *contrôle social* ou de régulation sociale. Un concept auquel il est impossible de ne pas se référer tant pour situer le rôle général des institutions policières dans une société que pour comprendre les mutations contemporaines de leurs caractéristiques.

FORMES ET MÉCANISMES DU CONTRÔLE SOCIAL

Si, pour cerner plus précisément cette notion, on se réfère à un ouvrage d'introduction à la sociologie d'usage courant, le contrôle social peut être défini comme « *le processus destiné à assurer la conformité des conduites aux normes établies dans une collectivité donnée, pour sauvegarder entre les membres de cette collectivité le dénominateur commun nécessaire à sa cohésion et à son fonctionnement* ». Et le même ouvrage poursuit en précisant qu'*a contrario* c'est aussi « *le processus qui est destiné à décourager toutes les différentes formes de non-conformité aux normes établies dans une collectivité* »². Il s'agit donc des mécanismes qui, en dehors des motivations liées à la perception individuelle

que peuvent avoir les acteurs sociaux de leur intérêt particulier, immédiat ou à terme, sont susceptibles de les inciter à se conformer aux normes sociales.

Il suffit de formuler cette définition pour apercevoir immédiatement sa relation avec la notion de police, fut-ce dans le sens le plus commun du terme. Toutefois, il faut souligner que, si la notion de fonction policière paraît difficilement compréhensible sans référence à celle de contrôle social, l'inverse n'est pas vrai, et toute forme de contrôle social n'est pas de nature policière, bien loin de là. Et c'est d'ailleurs, en se situant dans cette perspective, que la réflexion théorique sur ce concept est susceptible d'aider à approfondir et à éclairer les questions envisagées précédemment.

En effet, l'analyse théorique de ce concept montre d'abord que le contrôle social peut prendre deux formes : positive ou négative, selon que la régulation des comportements individuels ou collectifs qu'il réalise se traduit par l'allocation de récompenses - c'est la forme positive - ou, au contraire, par des sanctions - c'est la forme négative.

Par ailleurs, cette analyse fait apparaître aussi que l'on peut distinguer un contrôle social interne et externe. Le contrôle social interne est celui qui résulte d'une autodiscipline des individus, fondée sur un sentiment intériorisé d'obligation morale, sans autre conséquence, en cas de déviance, qu'un sentiment intime de culpabilité. Comme le notait Durkheim, « *les règles*

•••• (2) ROCHER (G.), 1975, *Introduction à la sociologie générale*, Paris, T. I, p. 55.

morales possèdent un prestige particulier, en vertu duquel les volontés humaines se conforment à leurs prescriptions simplement parce qu'elles commandent, et abstraction faite des conséquences possibles que peuvent avoir les actes prescrits»³. Même s'il trouve indirectement son origine dans un apprentissage social, ce mécanisme, au moment où il s'exerce, est un mécanisme intériorisé d'auto-contrôle individuel. L'individu se conforme alors spontanément aux normes sociales parce qu'il a le sentiment intime de «devoir» se conformer à celles-ci.

Il n'en est pas de même dans le contrôle externe qui, lui, repose sur des pressions sociales amenant les individus à se conformer aux normes établies. Ceci étant, ce contrôle externe est susceptible lui-même de revêtir deux aspects. La première forme peut être qualifiée d'immédiate ou de «sociétale». C'est une forme de contrôle social spontané, inorganisé, informel, qui résulte de la surveillance que les individus au sein d'un groupe exercent les uns sur les autres, en sanctionnant mutuellement leur conformisme ou leur déviance. La fonction de contrôle est alors diluée dans l'ensemble du groupe et chacun des membres du groupe est amené à l'exercer (plus ou moins). La rumeur, le commérage, la mise en quarantaine ou le lynchage peuvent être ainsi considérés comme des formes, d'une intensité variable, de ce contrôle, qui, en géné-

ral, caractérise les sociétés dites d'interconnaissance, c'est-à-dire des sociétés de dimension plutôt réduite dans lesquelles la visibilité des comportements de chacun permet le contrôle de tous par tous. Ce type de contrôle social informel a ainsi pendant longtemps caractérisé les sociétés rurales traditionnelles. «*Dans la société traditionnelle*, remarque le sociologue Guy Rocher, dans le manuel précité⁴, *le contrôle social s'exerce de manière directe et immédiate, parce que l'univers social y est restreint et que tous les membres se connaissent. Dans le village, le déviant est plus vite repéré que dans la grande ville et subit une sanction presque immédiate. Dans une communauté restreinte, vivant repliée sur elle-même, le contrôle de chacun par tous s'exerce d'une manière presque constante*». La réduction des déviances résulte alors de la pression directe et immédiate du groupe sur les individus.

Ce premier type de contrôle externe, spontané et immédiat, est à distinguer d'un autre type qui peut être qualifié de contrôle organisé, institutionnalisé. Dans ce cas, la pression sociale n'est plus directe, elle est médiatisée par une institution plus ou moins organisée qui se manifeste en cas de déviance, en intervenant au nom de la collectivité. Des institutions religieuses ou judiciaires peuvent remplir ce rôle en ayant recours à des moyens de pression divers. Le contrôle social policier est un contrôle

•••• (3) DURKHEIM (E.), 1963, *L'Éducation morale*, Paris, PUF, p. 72

(4) ROCHER (G.), 1975, *op. cit.*, t. II, p. 100.

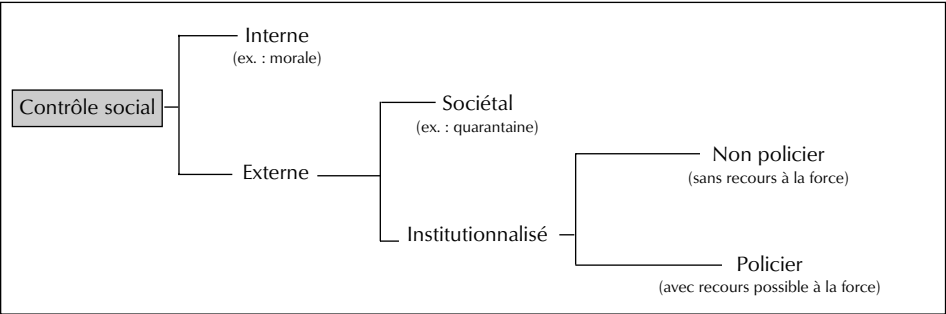
social de ce type, dont la spécificité tient aux moyens mis en œuvre, à savoir la possibilité de recourir, si nécessaire, à l'usage de la force. Le contrôle social de type policier est donc un contrôle institutionnalisé qui se manifeste lorsque, dans une collectivité, la tâche d'assurer le respect de certaines des règles régissant les comportements sociaux n'est plus confiée de manière indifférenciée à tous les membres du groupe, mais est conférée par celui-ci à une institution, investie de cette fonction, agissant au nom du groupe, et ayant la possibilité en ultime recours d'user pour ce faire de la contrainte physique.

En résumé, et en simplifiant quelque peu, au sein d'une société, les mécanismes fondamentaux du contrôle social sont finalement au nombre de quatre : un contrôle de type moral, fondé sur l'observation spontanée par

vention d'institutions sociales spécifiques, qui est un contrôle non-policier lorsque l'institution concernée ne peut recourir à la force physique ; enfin, un contrôle institutionnalisé de type policier, lorsque, en dernier recours, celui-ci peut se traduire par l'usage de la force physique.

Ainsi, pour prendre un exemple concret, le respect par les piétons de l'obligation d'utiliser les passages protégés pour traverser une rue peut d'abord résulter, indépendamment du contrôle social, d'une appréciation personnelle du danger qu'il peut y avoir à ne pas le faire (par exemple, le risque de se faire renverser par un véhicule). Mais le respect de cette règle peut être aussi la conséquence de l'esprit civique des individus et du sentiment d'obligation qui en résulte (auto-contrôle de type moral). Il peut aussi être lié au souci de

Tableau 1 : LES GRANDS MÉCANISMES DU CONTRÔLE SOCIAL



les individus de normes qu'ils ont intériorisées ; un contrôle de type sociétal, fondé sur la pression informelle qu'exerce sur les individus leur environnement social ; un contrôle de type institutionnalisé, reposant sur l'inter-

ne pas s'exposer à la réprobation exprimée de façon plus ou moins explicite par les autres personnes qui assistent à la scène (contrôle sociétal immédiat ou informel que l'on constate sur ce point dans des pays comme l'Allemagne ou la

Suisse). Enfin, il peut tenir à la présence d'un policier et à la crainte de voir celui-ci intervenir en cas d'infraction (contrôle institutionnalisé de type policier).

LES TRANSFORMATIONS DU CONTRÔLE SOCIAL

L'intérêt de cette approche théorique en termes de contrôle social est de souligner que la régulation sociale de type policier ne saurait s'envisager isolément, mais qu'elle est liée à des mécanismes sociaux plus généraux, avec lesquels la régulation policière est en situation d'interaction. Cette approche montre en effet que la police n'est que l'un des rouages de la mécanique plus globale du contrôle social et que le rôle que la police est amenée à jouer dans une société est en relation avec la façon dont fonctionnent - ou ne fonctionnent pas - les autres processus qui viennent d'être évoqués et décrits. Et si l'on a emprunté le détour de ce bref exposé théorique, c'est parce qu'il peut sembler fournir une des clés permettant de comprendre les changements qui affectent le rôle et le fonctionnement de la police dans les sociétés contemporaines.

En effet, au regard de cette analyse des mécanismes traditionnels du contrôle social, on peut considérer que l'évolution contemporaine des sociétés développées se caractérise par un

affaïssement, par une crise des processus informels, non-institutionnalisés, non-policiers, de régulation sociale, de contrôle social.

Cette crise des mécanismes traditionnels du contrôle social, c'est d'abord la crise de la forme intériorisée du contrôle social de type moral. Le mot même de morale a d'ailleurs presque disparu du langage de la société contemporaine et il suffit, dans une discussion, de lancer contre son interlocuteur le soupçon de se référer à un « ordre moral » pour lui enlever tout crédit⁵. C'est ce discrédit et le « crépuscule du devoir » qui lui est associé que décrit par exemple le sociologue Gilles Lipovetsky lorsqu'il constate : « *En quelques décennies nous sommes passés d'une civilisation du devoir à une culture du bonheur subjectif. (...) L'âge post-moraliste coïncide avec la délégitimation des obligations envers la collectivité et la redignification sociale de la sphère strictement interindividuelle de la vie éthique amputée de son caractère impératif* »⁶. Cette évolution est d'ailleurs si prononcée que, lorsqu'on est amené, malgré tout, à poser des problèmes de nature morale, on préférera, pour éviter les connotations péjoratives qui s'attachent à ce terme, parler par exemple d'éthique, ce que fait d'ailleurs l'auteur du texte précédent⁷.

••• (5) On pourra se reporter sur ce point à l'intéressante réflexion de l'historien de la III^e République : AGULHON (M.), 1995, « Faut-il avoir peur de l'ordre moral ? », in *Histoire vagabonde. La politique en France d'hier à aujourd'hui*, Paris, p. 254-265.

(6) LIPOVETSKY (G.), 1992, *Le crépuscule du devoir*, Paris, p. 51 et p. 203.

(7) On sera ici amené à se référer à plusieurs reprises aux travaux de Gilles Lipovetsky, dont les analyses paraissent particulièrement pertinentes pour cerner l'évolution culturelle des sociétés développées. Elles sont d'autant plus intéressantes qu'elles se refusent à tout catastrophisme et prennent le parti d'une interprétation délibérément optimiste des phénomènes analysés.

Certes, on peut objecter qu'un discours d'apparence moralisatrice sur les «valeurs» a parfois tendance à persister, mais si on l'analyse de près, on peut constater que celui-ci est en pratique déconnecté de toute référence aux obligations individuelles que ces valeurs pourraient comporter. Commentant les résultats d'une enquête d'opinion, l'observateur précédent note ainsi : *«Le référentiel éthique est réhabilité, non l'idéal d'engagement plein et entier. C'est le droit de vivre pour soi-même (...) qui reste le grand vainqueur. Nous assistons moins au retour de la morale qu'à l'élargissement d'une régulation post-moraliste érodant les idéaux sacrificiels autant que les principes d'obéissance inconditionnelle au devoir, qu'il soit individuel, interindividuel ou social. (...) Nous voulons le respect des valeurs, l'obligation en moins»*⁸. De manière plus générale, on peut dire que ce sont tous les processus d'auto-contrôle individuel qui s'affaiblissent, alors que, parallèlement, on tend à multiplier les réglementations juridiques externes pour suppléer à la défaillance de ce mode de régulation des comportements.

De manière significative, ce discrédit des modes de régulation interne est en relation avec la crise des institutions socialisatrices, qui assuraient de manière plus ou moins manifeste ce type d'éducation morale, et à travers l'influence desquelles les individus, faisant l'apprentissage des normes et des

valeurs sociales, étaient amenés à en intérioriser le caractère obligatoire. L'affaiblissement et la mise en cause du rôle socialisateur de la famille ou de l'école constituent l'illustration la plus évidente de ce phénomène, dans la mesure où, bon gré mal gré, ces institutions ne sont plus à même de remplir cette fonction sociale, ou ne la remplissent plus que partiellement et épisodiquement.

À cette crise du contrôle social de type moral s'ajoute la crise des mécanismes du contrôle sociétal, notamment dans ses formes immédiates et informelles. Ce type de contrôle supposait, en effet, pour pouvoir fonctionner, une certaine homogénéité des mœurs et des références culturelles ainsi qu'une certaine transparence sociale des comportements individuels, avec d'ailleurs tous les problèmes que cela pouvait poser pour la liberté et l'autonomie des individus.

Or, ces conditions ne sont plus remplies dans des sociétés qui sont caractérisées, d'une part, par l'anonymat et la mobilité, et, d'autre part, par un éclatement des normes et des pratiques culturelles, ces phénomènes touchant tout particulièrement les grandes agglomérations urbaines. Désormais, toute forme de réprobation sociale se trouve récusée et délégitimée en étant interprétée comme la manifestation d'une intrusion injustifiée et inacceptable dans la sphère de la vie privée. Sur le plan culturel, la valorisation contemporaine de

••• (8) LIPOVETSKY (G.), *Nouvel Observateur*, 11 juillet 1992.

la notion de «tolérance» traduit pour une part ce refus généralisé du regard des «autres», d'un jugement social sur les conduites individuelles. Par ailleurs, l'anonymat et l'éclatement des relations sociales tendent de toute façon à rendre inopérants les mécanismes de stigmatisation sociale qui caractérisaient les sociétés traditionnelles.

En résumé, on peut dire que du fait de ces transformations on est aujourd'hui en présence d'une crise de la socialisation, c'est-à-dire d'une crise des mécanismes sociaux traditionnels qui assuraient la transmission, l'intériorisation et l'observation des normes régissant les comportements sociaux⁹. Cette crise s'articule, on l'a vu, sur une crise de l'influence des milieux sociaux au sein desquels s'opérait particulièrement cette intégration sociale, à savoir notamment le milieu familial et le milieu scolaire, à quoi il faut sans doute ajouter la crise de la fonction socialisatrice du travail et de l'intégration professionnelle, du fait de l'instabilité et de la précarité des relations de travail, du problème du chômage, mais aussi de la tendance à la réduction du temps consacré au travail dans les sociétés modernes.

Ce constat doit être complété en observant que, parallèlement, s'est développée une socialisation médiatique - par les moyens de communica-

tion de masse - mais qui ne semble pas en mesure de combler le vide créé par la crise de la socialisation traditionnelle, dans la mesure où la logique de fonctionnement des médias, étroitement liée aux problèmes d'audience, semble les conduire à privilégier le spectaculaire par rapport à l'habituel et au quotidien, l'individuel par rapport au collectif, le très court terme par rapport au moyen ou au long terme. De manière plus générale, la socialisation traditionnelle tendait à mettre l'accent sur le répétitif et la conformité à la «norme», alors que les médias tendent à s'intéresser prioritairement à l'exceptionnel et à «l'a-normal». Par ailleurs, la socialisation médiatique a tendance, toujours pour des raisons d'efficacité et d'audience, à privilégier des valeurs de satisfaction et de consommation de type «hédoniste», au détriment des valeurs d'auto-contrôle de type «ascétique»¹⁰.

La socialisation médiatique a aussi sans doute par là des conséquences plutôt «dés-intégratrices», en multipliant notamment les «frustrations relatives», dans la mesure où elle contribue à susciter un développement inflationniste des attentes au niveau de l'imaginaire (par exemple, en termes de consommation) qui sont souvent décalées par rapport aux possibilités de satisfaction que peut apporter la réalité sociale et aux limites que celles-ci continuent à

•••• (9) On notera que c'est la constatation de cette crise de la socialisation qui amène certains observateurs des sociétés modernes à se référer à la notion de «crise de civilisation»: «Elle signifie dans l'acception courante, notait ainsi Raymond Aron, ou bien la négation des valeurs et des impératifs qui fondent la cohérence d'une certaine société, ou bien - ce qui serait quelque peu plus précis - l'incapacité des adultes de transmettre aux générations montantes le respect de ces valeurs ou l'obéissance à ces impératifs». (ARON (R.), 1978, *Plaidoyer pour l'Europe décadente*, Paris, p. 412).

(10) Cf. LIPOVETSKY (G.), 1991, *L'empire de l'éphémère. La mode et son destin dans les sociétés modernes*, Paris, p. 317-318

représenter. Par là, la socialisation médiatique peut apparaître comme tendanciellement génératrice de tensions anomiques, car *« lorsque la structure culturelle et la structure sociale sont mal intégrées, la première suscitant des conduites et des attitudes que la deuxième exclut, se manifeste une tendance à une désintégration des normes, à une absence de normes »*¹¹. La socialisation médiatique contribue ainsi, plus qu'elle n'y remédie, aux processus anomiques que décrivait Durkheim lorsqu'il remarquait, à la fin du XIX^e siècle : *« Plus les groupes auxquels appartient l'individu sont affaiblis, moins il en dépend, plus, par suite, il ne relève que de lui-même pour ne reconnaître d'autres règles de conduite que celles qui sont fondées sur ses intérêts privés. (...) On ne sait plus ce qui est possible et ce qui ne l'est pas, ce qui est juste et ce qui est injuste, quelles sont les revendications et les espérances qui passent la mesure... Parce que la prospérité s'est accrue, les désirs sont exaltés. La proie plus réelle qui leur est offerte les stimule, les rend plus exigeants, plus impatients de toute règle, alors justement que les règles traditionnelles ont perdu leur autorité. L'état de dérèglement ou d'anomie est donc encore renforcé par le fait que les passions sont moins disciplinées au moment où elles auraient besoin d'une plus forte discipline »*¹².

La socialisation médiatique a donc tendance à affaiblir à la fois la notion

de « norme » et le principe même d'une auto-discipline normative des comportements individuels, qui est perçue comme une « entrave » illégitime à l'épanouissement du bonheur personnel. Cette tendance est d'autant plus forte que la socialisation médiatique se trouve ici en consonance avec, à la fois, ce que permet et ce que réclame le néo-libéralisme des sociétés de consommation contemporaines, dans la mesure où celui-ci *« est devenu le plus ardent pourfendeur des traditions morales anciennes, cultures spécifiques ou valeurs « bourgeoises » qui, à ses yeux, font écran entre l'individu émancipé et le libre marché »*. « Plus généralement, ajoute un observateur de cette évolution, la simple idée de normes, qu'elles soient culturelles, morales, coutumières, associatives est jugée négativement par ce néo-libéralisme (...). Dans tous les domaines - y compris celui de l'éthique et de la citoyenneté - les vrais libéraux se veulent dérégulateurs à tous crins. Le marché, il est vrai, réclame une absolue fluidité de la demande, une souplesse maximale dans l'expression des préférences marchandes, un renouvellement ininterrompu des modes et des désirs, même les plus inconsistants, auxquels une « offre » concurrentielle et convenablement promue pourra répondre en temps réel. Il lui faut donc travailler à l'élimination de ce qui fige, de ce qui stabilise, à la limite de ce qui rassure. En cela, le marché est en

••• (11) MERTON (R. K.), 1957, *Social theory and social structure*, New York, p. 139.

(12) DURKHEIM (E.), 1960, *Le suicide*, Paris, p. 223 et 281.

*parfaite symbiose avec l'univers médiatique, gouverné lui aussi par la curiosité versatile, la boulimie de nouveautés, le nomadisme mental... »*¹³.

UNE PROBLÉMATIQUE POST-ÉLIASIEUNE

Les observations précédentes tendent à converger en mettant l'accent sur l'effacement des mécanismes d'auto-discipline ou d'auto-contrôle qui étaient fondés sur l'intériorisation de normes acquises au cours de la socialisation et plus ou moins imposées par les contraintes sociales, dont l'application résultait d'obligations que les individus, de plus ou moins bon gré, s'imposaient à eux-mêmes, dans un renoncement « ascétique » à la satisfaction immédiate de leurs intérêts ou de leurs pulsions du moment.

Par là, ce sont à la fois des mécanismes intellectuels plus ou moins conscients et des mécanismes psychologiques d'auto-régulation qui sont plus ou moins tombés en désuétude. À la lumière de ce processus, il est possible de déchiffrer un certain nombre de faits caractéristiques des sociétés contemporaines, même si ce n'est pas la seule interprétation possible. Ainsi peut-on interpréter de cette manière la facilité avec laquelle s'opère souvent aujourd'hui le glissement de la violence verbale à la violence physique, comme dans le cas des altercations entre automobilistes ou des violences scolaires. On peut aussi rattacher à cet affaiblissement des auto-contrôles le fait que la

délinquance contemporaine se traduise par une spontanéité qui a tendance à faire disparaître toute proportionnalité entre les avantages qui peuvent en être espérés et les risques pris, aussi bien pour autrui que pour les délinquants eux-mêmes. La même tendance peut aussi se retrouver dans l'affaiblissement des mécanismes de régulation qui ne faisaient l'objet d'aucune sanction organisée et reposaient essentiellement sur une auto-discipline des individus, comme les déontologies professionnelles, qui tendent de plus en plus à être remplacées par des réglementations à caractère juridique à l'efficacité aléatoire. De même encore, la disparition de ces mécanismes d'auto-discipline a sans doute aussi des conséquences dans les situations où l'opacité ou la complexité des mécanismes sociaux rend difficile un contrôle externe de type juridique et policier, par exemple en matière de délinquance des élites, avec les phénomènes de corruption et de délinquance économique et financière.

Au-delà, ces phénomènes conduisent à s'interroger sur une évolution qui semble remettre en cause le « processus de civilisation » des sociétés occidentales qu'ont décrit un certain nombre de sociologues comme Norbert Elias, qui voyait dans le développement des mécanismes d'auto-contrainte la conséquence d'une évolution pluriséculaire, résultant particulièrement de l'extension et de l'interpénétration réciproques des différents groupes humains et d'une tendance à la réduction et à la

♦♦♦ (13) GUILLEBAUD (J.C.), 1999, *La refondation du monde*, Paris, p. 72.

monopolisation par l'organisation politique de l'usage de la force physique¹⁴.

Cependant, de cette « rationalisation » des comportements, se traduisant de façon externe et interne, au niveau des rapports sociaux comme dans « l'économie du psychisme » individuel, Norbert Elias en soulignait aussi la fragilité, la contingence et les variations possibles en fonction du contexte social. *« Elle présuppose, notait-il, un relèvement du niveau de vie, une augmentation de la sécurité, une meilleure protection contre l'agression et la destruction physique et partant contre les craintes incontrôlables qui assaillent souvent et au plus haut degré les membres des sociétés dépourvues d'un monopole consolidé de l'usage de la force et privées d'une division des fonctions. À l'heure actuelle, nous sommes tellement habitués à l'existence de ce genre de monopoles et à la plus grande prévisibilité des agressions extérieures qui en résultent que nous ne mesurons plus leur incidence sur les structures de notre comportement, de notre psychisme. Nous ne nous rendons pas compte qu'il suffirait de peu de temps pour que ce que nous appelons notre « raison », c'est-à-dire le contrôle prévoyant, réfléchi, différencié de notre comportement se désagrège et s'écroule, si jamais la tension en nous et autour de nous venait à se modifier, si les craintes qui affectent notre vie augmentaient ou diminuaient brusquement »*¹⁵.

Dans cette perspective, Norbert Elias remarquait déjà, il y a plus d'un demi-siècle, que les sociétés occidentales modernes connaissaient un ébranlement de ces mécanismes et il considérerait que le xx^e siècle constituait à cet égard une période de transition, dans laquelle les individus voient s'éroder leurs certitudes et leurs références de « contrôle », dans la mesure où « les normes anciennes sont en partie remises en question » et où « des normes nouvelles, plus solides, n'existent pas encore ». À ce mouvement qu'il voyait s'amorcer, il décelait plusieurs causes, comme, par exemple, « la plus grande mobilité des humains » qui créent « des rencontres plus fréquentes avec des personnes ayant subi un autre conditionnement ». De ce fait, remarquait-il, des questions se posent sur « beaucoup d'aspects de comportement que les générations précédentes considéraient comme allant de soi » et sur lesquels les hommes « ne voyaient pas la moindre raison de s'interroger : pourquoi, dans telle situation, faut-il se comporter de telle manière ? Pourquoi telle chose est-elle permise et telle autre interdite ? Quel est le sens de tels préceptes de savoir-vivre ou de morale ? Des conventions qui avaient traversé sans encombre des générations soulèvent désormais des problèmes »¹⁶.

Ainsi, s'il est vrai, comme le pensait Elias à partir de l'observation des

•••• (14) ELIAS (N.), 1990, *La dynamique de l'Occident*, Paris.

(15) ELIAS (N.), 1990, *op. cit.*, p. 310.

(16) ELIAS (N.), 1990, *op. cit.*, p. 308.

sociétés traditionnelles, qu'« aucune société ne peut exister sans une canalisation des pulsions et émotions individuelles, sans une régulation précise des comportements de chacun »¹⁷, force est de constater l'affaïssement des mécanismes d'auto-contrainte qui en étaient, selon lui, l'élément essentiel, dans la mesure où sont mis en cause, non seulement les formes et les objets de ces auto-contrôles, mais leur principe fondateur lui-même, avec le refus plus ou moins affirmé de toute auto-limitation de la spontanéité des désirs, des émotions, des pulsions, qui tendait à amener l'individu à discipliner « le plaisir d'étendre la main vers ce qu'il convoite, aime ou déteste »¹⁸.

On peut s'interroger sur les conséquences de ce constat en appliquant à cette situation la méthodologie adoptée par Elias lui-même lorsqu'il notait que « les ultimes ressorts de la transformation civilisatrice du comportement et des craintes sont une modification bien déterminée des contraintes sociales agissant sur l'individu et la restructuration spécifique du réseau relationnel tout entier et surtout de l'organisation de l'emploi de la force »¹⁹. À partir de là, la situation contemporaine conduit à retourner et à inverser la problématique éliásienne. Ce qu'a étudié en effet Norbert Elias,

c'est la façon dont la monopolisation tendancielle de l'usage de la force a généré historiquement le développement et l'intériorisation des processus d'auto-contrainte. C'est en revanche une perspective opposée que suggère l'évolution contemporaine évoquée précédemment, en amenant à s'interroger - ce qui nous intéresse en priorité ici - sur les conséquences qu'est susceptible d'entraîner dans l'usage de la force publique, et dans le statut et le fonctionnement de l'institution qui la détient - la police -, l'affaiblissement des mécanismes d'auto-contrainte qui est lié à ce que l'on a appelé précédemment la crise de la socialisation.

POLICE ET CRISE DE LA SOCIALISATION

Il s'agit donc ici de voir comment cette crise des formes traditionnelles de la socialisation et du contrôle social, avec la remise en question des processus d'auto-contrainte qui les caractérisaient, dans leurs aspects aussi bien sociaux que psychiques, peut être en relation directe avec l'évolution du rôle de la police dans les sociétés modernes et avec les changements évoqués *supra*.

Tout d'abord, on peut considérer que cette crise se répercute de manière générale sur le rôle de la police dans les

•••• (17) ELIAS (N.), 1990, *op. cit.*, p. 313.

(18) ELIAS (N.), 1990, *La civilisation des mœurs*, Paris, p. 294. Cette orientation s'est traduite dans les années soixante-dix par des slogans célèbres : « Il est interdit d'interdire », « Jouissez sans entrave » et se retrouve aujourd'hui sous une forme plus édulcorée dans des formules du type « c'est mon choix » (pour reprendre l'intitulé d'une émission à succès de la télévision française des années 2000), qui sont considérées implicitement comme suffisantes pour légitimer tout type de comportement, le seul questionnement admis se situant au niveau de la sincérité et de « l'authenticité » de ces « choix ».

(19) ELIAS (N.), 1990, *op. cit.*, p. 311.

sociétés modernes, envisagé, pourrait-on dire, d'un point de vue *quantitatif*. Un affaiblissement de la régulation sociale de type moral ou sociétal entraîne en effet, quasi-mécaniquement, un recours de plus en plus important à une régulation de type juridico-réglementaire dans sa forme et de type judiciaro-policiier dans son application. C'est, par exemple, ce phénomène que constatait, il y a quelques années, le politologue Maurice Duverger lorsqu'il notait dans *le Figaro* du 15 janvier 1978 : « *Les sociétés ne peuvent se maintenir que par un mécanisme d'ordre. Elles doivent intérioriser cet ordre pour que les contraintes deviennent moins fortes. Quand les gens ne croient plus à des systèmes de valeurs, la société ne se maintient plus que par la police* ». La première conséquence des changements qui viennent d'être évoqués est d'abord une croissance générale du « besoin de police », destiné à pallier la défaillance plus ou moins accentuée des autres mécanismes sociaux de socialisation. Ainsi s'expliquerait un premier phénomène constitué par la multiplication des attentes sociales à l'égard des institutions policières.

Le développement des responsabilités policières liées à la gestion et au contrôle des « incivilités » peut être par exemple considéré comme un symptôme particulièrement significatif de cette évolution, qui tend à faire rentrer dans le champ de la régulation policière des comportements et des problèmes qui jusque-là faisaient l'objet d'autres modes de régulation, comme

la politesse ou le savoir-vivre par exemple. De même, on peut penser que le discours unanimiste sur la priorité à accorder au rôle préventif de la police va, de manière plus ou moins inconsciente, dans le même sens, en légitimant ainsi l'élargissement du domaine de l'action policière, dans la mesure où celle-ci n'est plus seulement requise en cas d'infraction, c'est-à-dire en face d'une situation précisément définie et délimitée, mais dans toute situation susceptible de constituer potentiellement une cause de délinquance ou de trouble de l'ordre public, ce qui peut justifier une extension presque à l'infini du champ d'intervention des institutions policières.

De manière plus générale, on peut constater que, devant les dysfonctionnements créés par la crise des mécanismes sociaux traditionnels, la réaction des sociétés contemporaines est de multiplier les réglementations de type juridique, qui sont susceptibles de se traduire *in fine* par l'intervention de la police pour les mettre en œuvre et les sanctionner. Un certain nombre d'observateurs s'inquiètent d'ailleurs de cette évolution vers une « juridicisation » et une « pénalisation » envahissantes des rapports sociaux pour faire face au vide créé par l'effacement des modes de régulation traditionnels. « *C'est un fait, a-t-on pu constater, que nos sociétés déboussolées ont tendance à combler le vide qui les habite par un recours de plus en plus tatillon et obsessionnel au droit positif. Notamment au droit pénal, qu'une pente naturelle introduit*

au cœur même de ce qu'on appelait jadis l'espace privé. Les juristes sont les premiers à s'inquiéter de ce qu'ils appellent la «pénalisation» de la société, cette inclination répressive qui, dans une course en avant irrésistible et désespérée, cherche à pallier l'absence de repères par l'édiction de règles toujours plus précises, plus insidieuses»²⁰.

La conséquence de cette évolution dans le domaine qui nous occupe a pour résultat, tant du fait de ses conséquences «répressives» que «préventives», de provoquer une inflation quantitative des demandes et des attentes requérant l'intervention policière. Cette inflation permet d'expliquer un autre phénomène que l'on rencontre dans la plupart des sociétés développées, à savoir la difficulté qu'éprouvent les services de police traditionnels à répondre à cette multiplication des attentes et des besoins. Face à ce qui peut apparaître comme des carences de ces services dans leur tâche d'assurer l'ordre et la sécurité publique, l'une des conséquences importantes de cette situation est alors la tendance au développement d'initiatives destinées à pallier ces carences par le recours croissant à des institutions et des pratiques de «sécurité privée», avec tous les problèmes qui peuvent s'attacher à cette remise en cause, plus ou moins explicite, du processus séculaire de pacification des sociétés occidentales, lié, pour une part, comme Elias l'a montré, à la

monopolisation des fonctions policières au profit d'institutions publiques.

Ceci dit, alors que cette crise de la socialisation traditionnelle permet de comprendre pourquoi - *quantitativement* - la police se trouve de plus en plus impliquée dans la régulation des rapports sociaux, avec toutes les conséquences que l'on vient d'évoquer, elle permet aussi de comprendre pourquoi cette évolution s'accompagne d'un changement *qualitatif* des modes d'intervention et de comportement de la police. En effet, de manière plus ou moins délibérée, la police est conduite, du fait de cette situation, à reprendre plus ou moins à son compte certains des aspects de la fonction socialisatrice qui n'est plus assurée, ou qui n'est plus assurée qu'imparfaitement, par les mécanismes traditionnels de socialisation. Le développement de ce rôle de suppléance peut expliquer pour une large part pourquoi la police est amenée aujourd'hui, dans ses rapports avec la société - par exemple avec les jeunes - à repenser son rôle et son fonctionnement, en associant à sa fonction répressive - et parfois en substituant à celle-ci - des fonctions préventives et éducatives, qui tendent d'ailleurs, chez les policiers comme dans leur environnement, à susciter des interrogations sur ce qu'est le «vrai travail policier».

De même, cette évolution par rapport à sa fonction traditionnelle explique aussi pourquoi la police est amenée à approfondir dans cette perspective son

••• (20) GUILLEBAUD (J.C.), 1999, *op. cit.*, p. 21. Cf. aussi : GARAPON (A.), SALAS (D.), 1996, *La République pénalisée*, Paris.

insertion dans le tissu sociétal en recherchant une proximité plus grande avec le public - par exemple avec la pratique de l'ilotage - comme à développer des relations de partenariat avec d'autres institutions, dont l'éloignait autrefois sa fonction répressive traditionnelle et limitée, et dont la rapproche désormais l'évolution extensive des orientations socialisatrices et intégratrices de son action, et, plus généralement, l'obligation concrète dans laquelle elle se trouve, bon gré mal gré, de participer à un travail plus général, sinon de recomposition du tissu social, du moins de limitation des conséquences de son ébranlement ou de ses mutations. Les rapprochements et la collaboration entre institutions policières et institutions scolaires sont par exemple ici particulièrement significatifs de cette évolution.

Ainsi s'explique également le succès contemporain, dans la plupart des sociétés développées, des notions de « police communautaire », de « police de voisinage », ou de « police de proximité », qui tendent plus ou moins explicitement à mettre l'accent sur l'enracinement sociétal de l'action policière, afin de favoriser le développement de relations d'interaction et de collaboration entre la police et la société, entre la police et le public, pour tenter de retrouver l'efficacité de certains des processus traditionnels du contrôle social. Les expériences de police de voisinage sont à cet égard tout à fait exemplaires de cet effort pour essayer de ressusciter des pratiques proches des formes de contrôle sociétal immédiat.

Dans le même sens, et plus généralement, les notions de « police d'expertise », de « police de résolution des problèmes » tendent elles aussi à refléter les changements extensifs dans la définition et le mandat des institutions policières qui résultent *de facto* des changements quantitatifs et qualitatifs évoqués précédemment. Dans cette perspective, on peut d'ailleurs noter que cette tendance à préciser le terme « police » par des qualifications diverses constitue sans doute un symptôme significatif des interrogations que provoquent à son sujet les mutations que l'on vient de recenser.

Ces changements semblent liés, comme on a essayé de le montrer, à des mutations profondes des sociétés contemporaines, qui obligent les institutions policières à se transformer pour faire face à des problèmes inédits, sous la pression de demandes sociales qui ne sont pas d'ailleurs toujours cohérentes et exemptes de contradictions, ce qui n'est pas pour faciliter cette adaptation. Ainsi en est-il lorsqu'on envisage les conséquences du processus d'individualisation qui apparaît comme l'une des tendances lourdes que l'on trouve en arrière plan de l'évolution dont on a cerné ici les caractéristiques et qui est sans doute à l'origine du rapport profondément ambivalent qu'entretiennent les institutions policières avec leur environnement social.

POLICE ET INDIVIDUALISATION

En effet, pour saisir la véritable portée des changements évoqués précédem-

ment, il convient sans doute de les situer dans un processus plus large et plus profond, celui des mutations culturelles liées à l'évolution individualiste²¹ des sociétés modernes²². Dans cette perspective, l'évolution des processus de socialisation et de contrôle social est un fait, dont il importe de prendre la mesure et d'apprécier les conséquences en se gardant de tout jugement de valeur plus ou moins teinté de nostalgie pour un ordre traditionnel, dont la stabilité comportait des contreparties qu'il convient de ne pas oublier. Notamment, ces mécanismes de socialisation créaient un ordre, que certains ont qualifié de « disciplinaire », dont les conséquences sur les individus étaient particulièrement contraignantes, en laissant peu de place à l'expression des préoccupations et aspirations individuelles. De ce fait, les changements qui ont affaibli le poids des normes morales ou des conformismes sociaux ont souvent été perçus et vécus comme des conquêtes de la liberté des individus, comme une consécration de leur autonomisation. En conséquence, l'évolution intervenue dans les mécanismes du contrôle social peut apparaître à la fois comme la cause et la conséquence d'un processus d'individualisation se tradui-

sant par le développement de l'autonomie des individus, qui récusent plus ou moins consciemment les relations d'autorité ou les pressions collectives qui se trouvaient au cœur des mécanismes de socialisation traditionnels.

Comme on a pu le noter, « *vivre libre sans contrainte, choisir de part en part son mode d'existence : point de fait social et culturel plus significatif de notre temps, point d'aspiration, point de droit plus légitime aux yeux de nos contemporains* »²³. Cette affirmation de l'autonomie de l'individu constitue une des clés qui permet de trouver un dénominateur commun à un certain nombre de phénomènes évoqués précédemment. Ce processus contribue notamment à délégitimer toute forme de « norme », toute référence contraignante à des considérations extérieures aux intérêts et aux pulsions de nature individuelle et immédiate²⁴. Ainsi, a tendance à se construire une société « *où l'important est d'être soi-même, où n'importe quoi, dès lors, a droit de reconnaissance sociale, où plus rien ne doit s'imposer impérativement et durablement, où toutes les options peuvent cohabiter sans contradiction ni relégation* »²⁵. Cette société tend de ce fait, pour assurer l'autonomie

••• (21) Précisons ici que l'on utilise ce terme d'individualisme, faute de mieux, au sens descriptif, en faisant abstraction des connotations péjoratives qui souvent s'y attachent. C'est pourquoi on utilise aussi le terme plus neutre d'individualisation pour qualifier le processus de développement de l'individualisme.

(22) Cf. dans ce sens, notre étude « La police et les contradictions de l'individualisme post-moderne », in LOUBET DEL BAYLE (J.L.), 1988, *Police et société*, Toulouse, Presses de l'IEP, p. 353-362.

(23) LIPOVETSKY (G.), 1983, *L'ère du vide. Essais sur l'individualisme contemporain*, Paris, p. 10. Cf. sur le même sujet : DELSOL (C.), 2000, *Éloge de la singularité*, Paris.

(24) Ce processus est perceptible à tous les niveaux de la réalité sociale. C'est ainsi, pour ne prendre que cet exemple, qu'au niveau du langage, sont en voie de se généraliser des habitudes tendant à considérer que chacun a « droit » à créer ses propres mots, sa propre syntaxe, sa propre orthographe, au risque de compromettre la compréhension par autrui des « messages » qui sont ainsi véhiculés, en oubliant que le langage n'est pas qu'un moyen d'expression individuel, mais aussi un moyen de communication créateur de liens sociaux.

(25) LIPOVETSKY (G.), 1983, *op. cit.*, p. 14.

des individus, à être caractérisée par *«le moins de contrainte et le plus de choix privés possibles, avec le moins d'austérité et le plus de désir possible, avec le moins de coercition et le plus de compréhension possible»*²⁶.

Cette évolution est bien le résultat d'une logique d'individualisation, qui se manifeste au niveau culturel des mentalités et des aspirations, mais dont la traduction concrète est aussi rendue possible par l'évolution de l'infrastructure économique et sociale des sociétés contemporaines, dans la mesure notamment où l'allongement et l'abstraction des médiations sociales²⁷ permettent aux individus d'ignorer plus facilement que dans le passé les liens qui les rattachent à leur environnement social et d'avoir un sentiment spontané d'indépendance et d'autonomie, qui semble s'imposer comme une évidence, même s'il correspond moins à la réalité qu'il n'y paraît au premier abord.

Il ne s'agit pas de porter un jugement sur cette évolution mais de la considérer comme un fait dont il convient d'évaluer les conséquences sur les problèmes qui sont ici envisagés, conséquences partiellement ambiguës et ambivalentes. Les gains immédiats en termes d'autonomie individuelle sont évidents et constituent sans doute, on l'a vu, l'un des traits les plus caractéristiques de la modernité. Mais, en même temps, ils s'accompagnent de consé-

quences qui, à terme, sont plus ambiguës, dans la mesure où elles sont susceptibles de les relativiser et peut-être même de les remettre en cause. C'est cette ambiguïté et ces contradictions que souligne par exemple la sociologue et philosophe du droit Blandine Kriegel lorsqu'elle constate : *«La mise en cause des représentants traditionnels de la famille, de la société, de l'État est un mouvement irrépressible de la démocratie moderne célébrant les droits de l'individu, qui veut que la loi soit égale pour tous et que l'égalité soit la loi de tous. Pas de hiérarchie, rien qui dépasse. Mais, soyons honnêtes jusqu'au bout et observons les résultats : la déflation continue des autorités instaure les conditions du retour de la puissance pure, du rapport de forces. Nous avons oublié la vieille alternative médiévale : auctoritas aut potestas. L'autorité ou la puissance. Un pouvoir spiritualisé et légitime ou un rapport de forces. Ainsi, au lieu d'aller vers la démocratie, la lutte anti-autoritaire régresse vers la féodalité. Les corporations dans Paris intra muros, la loi de la jungle de la forêt de Bondy dans les banlieues. (...) La démocratie ne peut fonctionner et le droit des individus eux-mêmes ne peut être garanti qu'à la condition de retisser un lien commun, une loi commune respectée et consentie»*²⁸.

••• (26) LIPOVETSKY (G.), 1983, *op. cit.*, p. 9.

(27) Pour ne prendre que cet exemple parmi bien d'autres, un paysan du XVIII^e siècle percevait beaucoup plus immédiatement et concrètement qu'un citadin salarié du XX^e le lien entre son sort personnel et le fait d'avoir une descendance, indépendamment de toute considération affective ou sexuelle.

(28) KRIEGL (B.), 1999, *L'Événement*, 4 février.

En le situant dans la perspective de ces mutations et de ces contradictions, on peut considérer que, le « besoin de police » dans les sociétés contemporaines est donc, d'une certaine manière, et au premier abord assez paradoxalement, la contrepartie du développement de la liberté et de l'autonomie des individus, qui se trouvaient plus ou moins canalisées et entravées par les mécanismes et les exigences disciplinaires du contrôle social traditionnel. Celles-ci étant désormais, comme on l'a vu, de plus en plus inefficaces et jugées insupportables, on s'en remet désormais à la seule intervention d'institutions spécialisées de type policier pour faire face aux besoins de régulation qui subsistent, et qui sont d'autant plus pressants qu'ils résultent pour une part de la croissance même de l'individualisme et de ses conséquences potentiellement anomiques et « dés-intégratrices ». Cette tendance est d'autant plus forte que l'affirmation de cet individualisme ne s'accompagne pas d'une remise en cause de l'évolution qui est pour une part à l'origine de son développement et qui a tendu à transférer à des institutions publiques professionnelles la responsabilité d'assurer la sécurité des individus, avec, éventuellement, le recours à la force que celle-ci peut comporter.

L'individualisme est donc à la fois un facteur d'affaiblissement des mécanismes traditionnels de contrôle social et, par ses caractéristiques mêmes, un phénomène favorisant le développe-

ment d'une régulation de type policier du fait des conduites anomiques qu'il engendre, des demandes de contrôle que celles-ci suscitent. C'est à juste titre que l'on a pu noter que, si la société moderne « *a créé l'individu détaché socialement de ses semblables, celui-ci en retour crée par son isolement, son absence de bellicosité, sa peur de la violence, les conditions constantes d'un accroissement de la force publique. Plus les individus se sentent libres d'eux-mêmes, plus ils demandent une protection régulière, sans faille de la part des organes étatiques; plus ils exècrent la brutalité, plus l'augmentation des forces de sécurité est requise* »²⁹.

On le constate, cette évolution individualiste permet d'expliquer l'extension du domaine d'intervention de la police, l'inflation des attentes dont elle est l'objet et la tendance à voir les institutions policières monopoliser de ce fait le champ du contrôle social. Étant précisé que cette orientation tendancielle ne tient pas à une volonté policière de développer ce processus de monopolisation, mais - comme on a essayé de le montrer - à des changements sociaux et culturels qui ont pour conséquence de rendre inopérants un certain nombre de mécanismes plus ou moins informels, qui contribuaient à la régulation des rapports sociaux en évitant d'avoir à multiplier les réglementations juridiques et les interventions de l'appareil judicairo-policier pour les faire appliquer. Cette évolution permet aussi de

♦♦♦ (29) LIPOVETSKY (G.), 1983, *op. cit.*, p. 219.

comprendre les difficultés que rencontrent les institutions policières pour remplir les missions qui leur sont ainsi dévolues. En effet, cet individualisme, qui entraîne un recours accru à la police pour assurer la régulation des sociétés contemporaines du fait de la pression grandissante des attentes et de l'affaiblissement des autres processus de contrôle social, s'accompagne simultanément, pour les mêmes raisons, de fortes réticences à accepter les conséquences de ces changements. Ainsi, en est-il pour la part de contrainte, de coercition, de pression normative, que continue à comporter l'action policière, même si l'on s'efforce de diminuer ou de dissimuler celle-ci à travers l'orientation sociétale, « préventive » et « communautaire », évoquée précédemment. De

même, la répulsion pour la violence, qui conduit à se décharger sur des institutions professionnelles de son usage, est source de réticences à l'égard de ces mêmes institutions lorsque celles-ci sont obligées de la mettre en œuvre.

On constate par là comment l'évolution décrite précédemment permet de rendre compte de l'ambiguïté et de l'ambivalence des réactions de l'opinion à l'égard des institutions policières et de leur action, dans la mesure où, d'un côté, le public réclame toujours plus de sécurité et d'intervention de la police, tout en devenant, d'autre part, rapidement critique devant les moyens mis en œuvre pour atteindre ces fins, lorsque ceux-ci lui paraissent comporter, à tort ou à raison, des atteintes à l'autonomie individuelle.

■ **Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE**

Directeur du CERP, IEP de Toulouse.

LA BUREAUCRATIE DE PROXIMITÉ

par Michael LIPSKY

Les Fondamentaux de la sécurité

Présentation du texte de Michael Lipsky

Lorsque, en 1980, M. Lipsky publie son « *Street-level Bureaucracy : dilemmas of the individual in public services* », la sociologie des organisations américaine paraissait avoir tout dit sur les organisations bureaucratiques, leurs fonctionnements, dysfonctionnements et autres cercles vicieux. Au croisement des traductions en langue anglaise des travaux pionniers de M. Weber et R. Michels, et des amplex analyses empiriques de A. Gouldner, Ph. Selznick et autres M. Dalton, que M. Crozier popularise en France dans sa thèse (« *Le phénomène bureaucratique* », 1964), s'était développée une analyse organisationnelle impressionnante par sa fécondité propre et les applications auxquelles elle donnait naissance, de l'analyse des structures de la grande entreprise industrielle telle que la mène A. D. Jr Chandler dans le champ de la pensée économique jusqu'à l'analyse des processus de changement, et de résistance au changement, où s'illustre l'« *analyse stratégique* » développée par le même M. Crozier.

Dans ce champ qui semble déjà bien exploré et entièrement balisé, M. Lipsky va cependant apporter du nouveau, et ouvrir un pan entier de recherches, en déplaçant l'angle d'observation. Il ne s'intéresse guère, en effet (au moins à première vue) au fonctionnement de l'organisation dans son ensemble, à l'agencement des organigrammes et au décryptage des règles et prescriptions qui dictent les rapports internes des différents segments, niveaux, emplois qui la composent. Son objet est en apparence beaucoup plus mince : la « *street level bureaucracy* », c'est la bureaucratie du coin de la rue, celle du guichet, du comptoir, de la pointe extrême de l'organisation, celle qui, tout en bas de la pyramide hiérarchique, est au contact du public, client, assujetti, ayant droit. Bref, cette microscopique part de l'organisation qui en réalise concrètement la prestation finale.

Dans un premier temps, bien sûr, cette attention portée aux soutes, et aux soutiers, des grands vaisseaux bureaucratiques a le mérite incomparable de rappeler l'évidence. Les assurances sociales, l'école ou la police ne sont pas tant

227

faites pour occuper leurs dirigeants que pour produire des biens, services, prestations d'autant plus essentiels qu'ils s'adressent au premier chef à des populations démunies. Et plus encore, les grandes stratégies élaborées au sommet, et entourées d'une vaste publicité, ne sont en pratique que ce que vont en faire, dans l'interface singulier du comptoir ou du guichet, l'agent de base, le préposé, le gardien de la paix, le travailleur social, l'instituteur. Et on sait, Lipsky l'illustre mieux que personne, qu'entre ces deux niveaux la distance peut être infinie. Mais dans cette voie, le contresens menace constamment. À trop marquer cette distance, la récrimination de l'usager, comme la superbe du dirigeant, produisent la même occultation des processus organisationnels que M. Lipsky au contraire va mettre à jour. Il ne suffit pas en effet, pour améliorer la prestation des agences, de viser la qualité de la relation avec le public, que l'on traitera en termes d'aménagement des locaux et de formation des préposés à l'accueil. Il n'est pas indifférent que les locaux soient propres, et que les files d'attente, matérialisées, minimisent les occasions de conflit et de passe-droits. Mais, architecture, décoration et aménagements physiques atteignent vite leurs limites. Et ce n'est pas – au-delà de ces pré-requis indispensables – des seules bonne volonté, ou bonne formation des agents de base qu'il s'agit. C'est de proche en proche, de la charge de travail individuelle à la répartition des tâches, spécialisation, hiérarchisation, modalités de contrôle et de sanction, qu'il s'agit : *« Quelle que soit la bonne volonté des agents, les conditions de travail interdisent parfois une adaptation effective du service. Ceux-ci se trouvent alors, au mieux,*

*pris entre le désir de bien accomplir leur tâche et la réalité quotidienne d'une trop grande masse de cas à traiter. La nécessité de traiter des cas trop nombreux en trop peu de temps et avec trop peu de moyens les conduit souvent à développer des mécanismes de protection. Ils pourront alors distribuer bénéfices et sanctions en fonction du comportement plus ou moins coopératif des usagers qu'ils rencontrent »*¹. Et c'est ainsi que ce qui semblait être le déterminant ultime de la prestation de l'organisation, le comportement du dernier échelon hiérarchique, est renvoyé encore un pas au-delà : dans ce mécanisme, c'est *in fine* l'usager qui, par sa docilité ou au contraire son inaptitude, est « responsable » du bon fonctionnement de l'agence.

On peut, dans cette voie, générer un de ces mécanismes de renvoi qui doublent les cercles vicieux bureaucratiques ordinaires d'un redoutable jeu de furet : *« c'est pas moi, c'est l'autre »*. M. Lipsky ne s'engage pas, on s'en doute, dans cette direction. Par contre, il permet de « boucler » l'analyse organisationnelle, en remontant les logiques organisationnelles à partir de leur destinataire final et en montrant comment la médiation entre l'usager et l'organisation, telle qu'elle est pratiquée par l'agent de base, l'agent de première ligne, exprime en réalité et concentre la cohérence (ou l'absence de cohérence) interne de l'organisation. On ne peut pas attendre de l'agent de base qu'il soit respectueux et attentionné à l'égard du public s'il est lui-même, par sa hiérarchie, traité comme quantité négligeable. On ne peut pas exiger de lui investissement et déontologie si ces exigences ne sont pas celles de toute l'organisation. On ne peut

♦♦♦ (1) J'emprunte cet excellent résumé à G. Jeannot qui introduit la traduction d'autres extraits substantiels de M. Lipsky dans l'ouvrage collectif : JOSEPH (I.), JEANNOT (G.), 1995, *Métiers du public, Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, CNRS éditions, Paris, p. 188.

espérer qu'il procède à une «révolution culturelle» dans la compréhension et l'exécution de sa tâche si la révolution culturelle n'est pas manifeste aussi, et d'abord, dans la façon dont cette même tâche lui est assignée et prescrite, etc.

Il faut donc comprendre la thèse essentielle de M. Lipsky dans son entier. Certes, la grande politique du sommet s'incarne dans ce que met réellement en pratique l'agent du guichet, mais

- en retour - ce que l'agent du guichet met réellement en pratique dans son rapport avec l'utilisateur, c'est ce que l'organisation lui a enseigné, ce qu'elle permet, et ce qu'elle sanctionne. La cohérence de l'organisation ne s'exprime ni dans la qualité du projet affiché au sommet, ni dans sa traduction prosaïque dans l'interface du guichet, mais bien dans la réalité et la précision de la relation instituée entre l'une et l'autre.

■ **Dominique MONJARDET**

CNRS

Le rôle clé des bureaucrates de proximité (Partie I, chap.1) *

Les employés des services publics occupent de nos jours une position clé dans la société américaine. Bien qu'ils soient généralement considérés comme de petits employés, leur activité constitue la matière même des «services» fournis par l'État. On peut même aller jusqu'à dire que, considérées globalement, les décisions de ces employés contribuent à définir l'action publique. C'est à travers leurs actions discrétionnaires que les aides et les sanctions distribuées par l'État se matérialisent (qu'il s'agisse de fournir des «biens» - une aide sociale, des logements sociaux- ou de conférer des «statuts» - par exemple de «criminel», de «malade mental») et que les conditions d'accès aux programmes gouvernementaux ainsi que les droits auxquels chacun peut prétendre sont déterminés.

Ce n'est pas en adressant des courriers aux élus ou en assistant aux réunions des commissions scolaires que les citoyens, pour peu que cela ne leur arrive jamais, entrent en contact avec l'État. Pour eux, l'État, c'est d'abord

leurs enseignants, les maîtres de leurs enfants et le policier croisé dans une voiture de patrouille au coin de la rue. Dans chacune de ces rencontres, c'est la mise en œuvre de l'action publique qu'ils expérimentent.

Dans ce texte, nous employons le terme de *bureaucrates de proximité* pour désigner les employés des services publics qui interagissent directement avec les citoyens dans le cadre de leur activité professionnelle, et qui disposent d'une marge de manœuvre substantielle dans la façon dont ils exécutent les tâches qui leur sont confiées. De la même manière, nous parlons de *bureaucraties de proximité* pour désigner les organisations dont une portion significative d'employés correspond à notre définition des *bureaucrates de proximité*. Les bureaucrates de proximité les plus emblématiques sont les enseignants, les policiers et tous les autres agents de répression et de sécurité, les travailleurs sociaux, les juges, les juristes de l'administration et des tribunaux, les agents du secteur sanitaire et tant

237

*** (*) (NDLR) Nous tenons à remercier les éditions Russell Sage Foundation d'avoir bien voulu nous autoriser à publier la traduction de la première partie, intitulée « Introduction » de l'ouvrage de M. Lipsky : LIPSKY (M.), 1980, *Street-level bureaucracy*, New York : Russell Sage Foundation, p. 3-25.

(1) Ces définitions sont analytiques car elles portent moins sur les caractéristiques des rôles professionnels que sur les caractéristiques propres à des situations de travail particulières. De ce point de vue, tous les bureaucrates de proximité ne travaillent pas pour une bureaucratie de proximité (par exemple un agent du logement peut fort bien travailler pour une agence de rénovation urbaine dont la plupart des employés sont des planificateurs, des ingénieurs du bâtiment ou n'importe quel autre type de techniciens). À l'inverse, tous les employés des bureaucraties de proximité ne sont pas forcément des bureaucrates de proximité (par exemple, les gestionnaires de fichiers dans un service de travail social ou le policier assigné à des tâches routinières de bureau). Notre définition de la bureaucratie de proximité fut initialement proposée dans une communication à l'*Annual meeting of the American political science association* en 1969 : « Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy ». Le texte révisé a été publié dans HAWLEY (W.), LIPSKY (M.), 1977, *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, p. 196-213.

d'autres encore qui décident de l'accès aux programmes gouvernementaux et, dans ce cadre, distribuent des services. Les personnes qui exercent ces professions ont beaucoup de points communs dans la mesure où, d'un point de vue analytique, elles sont confrontées aux mêmes conditions de travail¹.

La manière dont les bureaucrates de proximité distribuent allocations et sanctions structure et délimite la vie et les perspectives d'avenir des citoyens en construisant les contextes sociaux (et politiques) dans lesquels ils agissent. Aussi, toute extension des aides allouées s'accompagne-t-elle d'une extension de l'influence et du contrôle de l'État. En tant que fournisseurs d'aides publiques et gardiens de l'ordre, les bureaucrates de proximité font l'objet de controverses politiques. Ils sont constamment déchirés par la revendication d'une amélioration des prestations de la part des bénéficiaires et par la demande de voir s'améliorer l'efficacité et la pertinence des services de l'État de la part de groupes de citoyens. Étant donné que la masse salariale pour ce type d'emplois constitue une part significative des dépenses de l'État (si l'on excepte le budget de la Défense), toute mise en cause du niveau des dépenses publiques donne immédiatement lieu à une remise en question de l'étendue et du contenu des services publics. Qui plus est, les fonctionnaires ont crû en nombre et ont de plus en plus consolidé leur force collective au point qu'ils agissent comme une force indépendante dans la

résolution des controverses qui touchent à la taille des services publics, à leur statut et à leur position.

Deux raisons générales expliquent que les bureaucrates de proximité dominent les controverses politiques sur les services publics. D'abord, ces dernières se limitent essentiellement à des débats sur le nombre des bureaucrates de proximité et sur leurs fonctions ; ensuite, ces bureaucrates ont une influence considérable sur leurs concitoyens. Cet impact peut être de plusieurs ordres. Les bureaucrates conditionnent les citoyens à remplir les attentes des services gouvernementaux et leur affectent des places dans la communauté politique. Ils déterminent leur accès au droit et les sanctions qu'ils encourent ; ils supervisent enfin la manière dont ces services sont distribués effectivement. En un sens, donc, les bureaucrates de proximité servent implicitement de médiateurs dans la relation qui lie les citoyens à l'État. Ils détiennent ainsi l'une des clés de la citoyenneté.

LES CONFLITS SUR L'ÉTENDUE ET LA NATURE DES SERVICES PUBLICS

Les enseignants, les employés des services sociaux et les policiers sont perçus, dans le monde de l'expérience, comme appartenant à des administrations qui répondent à des modalités d'organisation et à des finalités différentes. C'est évidemment le cas à plus d'un titre. Mais si l'on opère une division entre les employés qui ont un

contact direct avec le public et disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur des aspects significatifs de la vie des citoyens et les autres, on constate qu'un grand nombre d'employés publics partagent ces caractéristiques. Cela concerne nombre d'employés travaillant dans les affaires intérieures. Les gouvernements, au niveau des États et au niveau local, emploient environ 3,7 millions de personnes dans les écoles, plus de 500 000 dans les services de police, et plus de 300 000 dans les services d'aide sociale. Les employés de l'enseignement secondaire représentent environ les deux tiers du personnel éducatif et dans le dernier tiers, on trouve un grand nombre d'anciens professeurs engagés dans l'administration, ou des travailleurs sociaux, des psychologues et des bibliothécaires qui fournissent des services directs dans les écoles. Sur les 3,2 millions d'employés publics locaux qui ne travaillent pas dans le secteur de l'éducation, environ 14% sont des policiers. Toujours au même niveau, si l'on exclut le secteur éducatif, un emploi public sur seize concerne le secteur des aides sociales². Là comme dans d'autres secteurs, la plupart des emplois sont détenus par des individus amenés par leur fonction à entrer en contact avec le public.

On trouve encore un grand nombre de bureaucrates de proximité dans le reste des services de l'administration publique.

Même si le bureau du recensement ne donne pas une répartition des catégories professionnelles qui permette d'en évaluer le nombre, on peut faire l'hypothèse que parmi les 1,1 million de travailleurs du secteur sanitaire³, les 5000 juristes des services publics⁴, les employés des différentes juridictions et bien d'autres encore, nombreux sont ceux qui sont directement en contact avec le public. Certaines des plus grandes villes du pays emploient un nombre inimaginable de bureaucrates de proximité. Par exemple, les 26 680 maîtres d'école de Chicago sont plus nombreux que la population de la plupart des banlieues de la ville⁵.

Une autre mesure de l'importance significative de cette catégorie d'employés dans le secteur public est celle du montant des fonds alloués à leurs salaires. En 1973, sur l'ensemble de la masse salariale des employés publics, plus de la moitié était consacrée au secteur de l'éducation. Environ 80 % de cet argent servait à rémunérer le personnel enseignant. Les salaires de la police constituent à peu près un sixième de la

- (2) Bureau américain du recensement, emploi public, 1973, serie GE 73 n°1, Washington DC, Government Printing Office, 1974. Cité in BARKER (A.), GROUBY (B.), 1975, «Employment and Payrolls of State and Local Governments, By Fonction, october 1973», *Municipal Year Book*, Washington, DC : International City Managers Association, p. 109-112; voir aussi STEIN KAH (M.), 1977, «City Employment and Payrolls:1975», *Municipal Year Book*, Washington, DC : International City Managers Association, p. 173-179. Ces données ont été adaptées pour donner l'équivalent en emplois à plein temps. Ce type de statistiques permet une meilleure approximation de l'activité de service que la simple recension du nombre d'emplois qui rassemble emplois à mi-temps et à temps plein.
- (3) GALPER (J. H.), 1975, *The Politics of Social Services*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, p. 56.
- (4) FORER (L.), 1975, *Death of the Law*, New York: Mc Kay, p. 191.
- (5) *New York Times*, 4 avril 1976, p. 22.

masse salariale globale des agents du secteur public hors éducation⁶.

Depuis vingt-cinq ans, l'augmentation de ce type d'emploi est responsable de l'essentiel de la croissance des emplois publics. De 1955 à 1975, l'emploi public a plus que doublé, largement du fait du *baby boom* d'après guerre et du nombre croissant des personnes âgées dépendantes. Tout cela a contribué à l'accroissement de l'activité de l'État dans les domaines de l'éducation, de la santé et des aides sociales⁷.

Les bureaucraties de proximité sont extrêmement intensives en main d'œuvre. Leur raison d'être consiste à fournir des services par l'intermédiaire d'employés et leurs coûts d'exploitation reflètent leur dépendance envers ces derniers. La majeure partie des dépenses de l'État pour l'éducation, la police ou tout autre service social (mis à part bien sûr, les aides sociales et, par exemple dans les prisons, l'entretien des prisonniers) est directement consacrée au paiement des salaires. Dans les grandes villes, plus de 90% des

dépenses de la police sont consacrées à la masse salariale⁸.

Cette dernière n'est pas la seule à avoir augmenté. L'éventail des services dans lesquels les bureaucrates de proximité sont impliqués s'est aussi étendu. La charité fut longtemps réservée à des organismes privés. Désormais le gouvernement fédéral subvient aux besoins des pauvres. Le secteur public s'est chargé de tâches jusqu'alors laissées au secteur privé dans des domaines aussi divers et centraux que le maintien de l'ordre, l'éducation et la santé. Dans tous ces domaines, le gouvernement n'a pas fait que supplanter les organismes privés, il a aussi étendu le champ de responsabilité des agences publiques. C'est évident en ce qui concerne la sécurité publique, l'extension des missions de l'école aux questions du développement de l'enfant et du post-adolescent, la demande enfin de services de santé accessibles à tous⁹.

Bien que la sécurité, la santé et l'éducation publiques demeurent des objec-

•••• (6) BAKER (A.), GROUBY (B.), 1975, *op. cit.*

(7) *New York Times*, 10 juillet 1977, p. F13.

(8) Sur quatre villes d'une population supérieure à un million d'habitants ayant répondu à l'enquête annuelle sur les villes, la part des dépenses en personnel pour les services de police est en moyenne de 94% et ne descend jamais en dessous de 86%. Les villes plus petites suivent une même tendance. Ces observations sont tirées de LEWIN (D.), 1975, « Expenditure, Compensation, and Employment Data in Police, Fire, and Refuse Collection and Disposal Departments », *Municipal Year Book*, p. 39-98, tableau 1/21). Les variations sont cependant plus grandes pour les villes moins peuplées parce que les données de base sont moins nombreuses et que le ration varie « dépenses de personnel/total des dépenses », dès qu'une ville de taille moyenne réalise un investissement. On peut également montrer que les dépenses publiques dans ce type d'administration vont effectivement d'abord aux salaires, comme c'est le cas dans le secteur éducatif : plus de 73% des dépenses d'éducation comprises dans le *Standard Metropolitan Statistical Areas* vont aux salaires. Voir *Gouvernement Finance*, n°1, *Finances of school district*, 1972, US Census of Government.

(9) De nombreux analystes ont discuté le rôle croissant des services dans l'économie. Voir BELL (D.), 1973, *The Coming of the Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, New York: Basic Books ; GARTNER (A), REISSMAN (F.), 1974, *The Service Society and the Consumer Vanguard*, New York: Harper, Row ; FUCHS (V.), 1968, *The Service Economy*, New York: Columbia University Press. Sur les transformations de l'État providence, voir STEINER (G.), 1966, *Social Insecurity*, Chicago: Rand McNally, chap. 1 ; sur la sécurité publique, voir SILVER (A.), 1967, « The Demand for Order in Civil Society », in BORDUA (D.), (ed.), *The Police: Six Sociological Essays*, New York: John Wiley, p. 1-24.

tifs sociaux difficiles à circonscrire, au siècle dernier, elles sont entrées dans le champ de la responsabilité active du gouvernement. La transformation de la responsabilité publique dans le domaine des aides sociales a conduit certains à reconnaître que, dans la société américaine moderne, ce que les gens possèdent se résume souvent aux « largesses » du gouvernement et que la revendication de cette « nouvelle propriété » devrait être garantie comme un droit du citoyen¹⁰. Les bureaucrates de proximité jouent un rôle crucial à cet égard. Soit ils fournissent directement des aides publiques sous forme de services, soit ils représentent les intermédiaires entre les citoyens et les aides qui leur ont été accordées (mais qui ne sont pas indéfiniment garanties).

Plus les gens sont pauvres, plus les bureaucrates de proximité ont de l'influence sur eux. Du reste, ces bureaucrates bénéficient d'une situation qui leur permet de contribuer à cette pauvreté. Prenons l'exemple d'une bénéficiaire de l'aide publique qui vit dans un logement social et fait une demande d'aide à un service juridique pour obtenir la réinscription de son fils à l'école. Celui-ci a été renvoyé en raison de ses nombreuses démêlées avec la police. Elle est prise dans un réseau de bureaucrates de proximité aux visées divergentes, qui prétendent tous agir dans « son intérêt » et dans « l'intérêt public »¹¹.

Ceux qui ne peuvent s'offrir des services dans le secteur privé doivent, s'ils veulent en bénéficier, se tourner vers l'État. Et l'on considère comme un signe de progrès social que les pauvres puissent avoir accès aux services même s'ils sont trop démunis pour pouvoir en bénéficier à leurs propres frais.

Aussi, lorsque les réformateurs sociaux tentent d'améliorer la situation des pauvres, ils aboutissent très souvent à une discussion sur le statut des bureaucrates de proximité. Ceux qui veulent réformer la politique sociale tentent de séparer la fourniture de services des décisions d'allocation, ou imaginent un système de taxe négative sur le revenu qui permettrait de retirer aux travailleurs sociaux le pouvoir d'accorder les allocations. Pour résoudre les problèmes d'engorgement dans les tribunaux, on propose une augmentation du nombre de juges. La reconnaissance de ce que les premiers développements de l'enfant déterminent largement ses potentialités futures se traduit par de nouveaux programmes (comme le programme *Head Start*), à la fois au sein et en dehors des institutions établies, afin d'améliorer le développement des enfants dans leurs premières années.

Dans les années soixante et au début des années soixante-dix, la réponse usuelle du gouvernement aux problèmes sociaux consistait à créer un corps de bureaucrates de proximité pour gérer la question. Les pauvres

••• (10) REICH (C.), 1964, « The New Property », *Yale Law Journal*, vol. 72, avril, p. 733-787.

(11) HOSTICKA (C.), 1976, « Legal Services Lawyers Encounter Clients: A Study in Street-Level Bureaucracy », Ph. D. diss., Massachusetts Institute of Technology, p. 11-13.

sont l'objet de discriminations dans l'accès aux tribunaux ? On leur fournit des juristes. Dans l'accès aux soins ? On crée des cliniques de proximité. Dans l'accès à l'éducation ? On développe des programmes de préparation à la scolarisation. Il est bien plus facile et bien moins explosif de développer l'emploi public que de réduire les inégalités de revenu.

Ces dernières années, les employés du secteur public ont largement bénéficié de la croissance des dépenses publiques affectées aux bureaucraties de proximité¹². D'abord insuffisants, puis respectables, les salaires ont crû jusqu'à devenir attractifs. Dans le même temps, les employés de la fonction publique, avec à leur tête les bureaucrates de proximité, se sont assuré un contrôle sans précédent sur leur environnement de travail grâce au développement de syndicats et d'associations à caractère syndical¹³. Par exemple, les enseignants et le reste des personnels de l'éducation ont souvent pu maintenir leurs positions, voire obtenir des augmentations d'effectifs, alors même que ce secteur faisait l'objet de critiques des contribuables en raison de

son coût. Le personnel enseignant a continué d'augmenter, bien que le nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école ait diminué¹⁴. Cette évolution conforte l'opinion générale selon laquelle les bureaucrates de proximité, comme par exemple les enseignants et les policiers, sont indispensables à une société en bonne santé¹⁵.

La crise fiscale qui a touché de nombreuses villes, d'abord New York puis Cleveland et Newark, a fourni l'occasion de s'interroger sur la capacité des employés des services sociaux à assurer leur mission face à d'énormes pressions. Étant donné qu'une part importante des budgets municipaux se compose de dépenses incompressibles - pour le service de la dette, les caisses de retraites et divers autres avantages du personnel, les augmentations de salaire contractuellement prévues, l'achat d'énergie, etc. -, le seul domaine où l'on puisse dégraisser les budgets municipaux est celui des services aux administrés, où la majeure partie des dépenses consiste en salaires. Alors que, pendant la crise, de nombreux agents de l'État ont été licenciés, les employés des services publics ont réussi, par un intense

•••• (12) Voir l'essai convaincant de France Piven dans lequel elle soutient l'hypothèse que les travailleurs des services sociaux furent les bénéficiaires principaux des programmes fédéraux pour les pauvres des centres urbains dans les années soixante, PIVEN (F.), 1972, « The Urban Crisis: Who Got What and Why », in CLOWARD (R.), PIVEN (F.), *The Politics of Turmoil*, New York: Vintage Books, p.314-351.

(13) LOEWENBERG (J. J.), MOSKOW (M. H.), 1972, (eds.), *Collective Bargaining in Government*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall ; CHICKERING (A. L.), 1976, (ed.), *Public Employee Unions*, Lexington, Mass., Lexington Books ; LEVI (M.), 1977, *Bureaucratic Insurgency*, Lexington, Mass: Lexington Books.

(14) Ce déclin est dû à une baisse des taux de natalité et à l'existence de cycles de croissance de la population en âge d'être scolarisée, notamment à cause du *baby boom* d'après guerre. Voir BAKER (A.), GROUBY (B.), 1975, *Municipal Year Book*, sur les ratios « personnes employées/usagers ».

(15) Tendance qui demeure d'actualité. Pourtant, en réaction à cette tendance exponentielle, les programmes qui pourraient conduire à une élimination des médiateurs et fournisseurs de services, comme la taxation négative des revenus et les allocations logement, ont gagné du terrain. Le tarissement des ressources fiscales a mis au centre du débat public la question de l'utilité marginale de certains de ces services.

lobbying et une bonne capacité de négociation, à minimiser les réductions d'effectif¹⁶. Ils ont le soutien de la population, qui craint les effets d'une réduction des forces de police ou d'une raréfaction des collectes d'ordure. Ils sont soutenus par les familles qui craignent que les enfants reçoivent moins d'instruction si des enseignants sont licenciés. Enfin, n'oublions pas que ces bureaucrates, leur famille, et leurs amis sont aussi des électeurs et que leur nombre rend délicat les opérations de dégraissage lorsqu'il s'agit de ne pas s'aliéner une clientèle électorale¹⁷.

La croissance du secteur des services représente l'aboutissement ultime du développement de l'État providence. Le secteur des services pénètre chaque sphère des besoins humains au fur et à mesure qu'ils sont définis et reconnus, et croît au sein de chaque sphère reconnue. Cela ne veut pas dire que le besoin est satisfait, mais seulement que les services de l'État brisent les barrières entre responsabilité publique et affaires privées.

La crise fiscale des municipalités a focalisé l'attention sur les services publics. Les priorités de l'État en matière de service sont fortement remises en cause dans ce contexte de raréfaction des ressources. Les libéraux ont maintenant rejoint les conservateurs sur le front de la contestation des services publics. Les premiers ne les contestent pas aussi directement que les seconds, mais ils s'interrogent sur la

pertinence des services et des responsabilités publiques apparus depuis un siècle. Ils insistent plutôt, de manière détournée, sur le fait que l'augmentation du nombre des employés publics et la tendance apparemment irréversible à la croissance des ressources qui leur sont consacrées finit par menacer la flexibilité, l'autonomie et la prospérité de l'ordre politique. Les débats qui tournent autour de l'étendue pertinente des services publics risquent d'être dépassés par une remise en cause globale du service public, dans un contexte de diminution des ressources.

CONFLITS CENTRÉS SUR LES INTERACTIONS AVEC LES CITOYENS

J'ai montré que les bureaucrates de proximité suscitent la controverse car ils sont au centre de tout changement de politique publique. D'autres raisons peuvent être dégagées telles que l'imédiateté de leurs interactions avec les citoyens et leur impact sur la vie des gens. Les décisions prises par les bureaucrates de proximité sont la plupart du temps immédiates et personnelles. Ils prennent généralement, en effet, leurs décisions lors du premier contact (même si, quelquefois, ils essaient de ne pas le faire) et celles-ci sont entièrement dépendantes de leur perception de l'individu. En revanche, un programme de rénovation urbaine peut très bien prévoir la destruction d'un quartier, la construction de nouveaux

•••• (16) Cf. En octobre 1976, des policiers de New York ont accepté de faire des heures supplémentaires non payées afin que les effectifs soient préservés, *New York Times*, 24 octobre 1976, p. 24.

(17) Voir, par exemple, *New York Times*, 4 avril 1976, p.E6 ; 18 avril 1976, p.E6.

logements avec de nouveaux habitants, mais dans ce cas de figure, la mise en œuvre s'étale dans le temps, connaît différents stades et se joue généralement dans des arènes éloignées de la vie quotidienne des habitants du quartier.

Les décisions des bureaucrates de proximité sont redistributives autant qu'allocatives. En déterminant les conditions d'accès aux aides sociales, ils renforcent les demandes de certains citoyens aux dépens des contribuables et de ceux dont les demandes ne sont pas prises en considération. En augmentant ou en diminuant les avantages attribués aux populations à faibles revenus, ils régulent implicitement le montant de la part de redistribution qui est financée par des secteurs mieux dotés de la société.

D'un autre côté, par les décisions qu'ils prennent, ces employés pèsent sur la vie des usagers. Décider qu'une personne doit bénéficier de l'aide publique, qu'elle doit être considérée comme délinquante ou méritante affecte la perception qu'en ont les autres et qu'elle a d'elle-même. Ainsi commence (ou se perpétue) un processus social qui doit être pris en compte dans de nombreuses prophéties auto-réalisées. L'enfant qualifié de délinquant juvénile développe une image de lui conforme à cette labellisation et se retrouve en compagnie d'autres délinquants, ce qui augmente les chances qu'il adopte *in fine* le comportement qu'on lui avait

attribué au départ. Les enfants dont les enseignants pensent qu'ils ont une grande capacité d'apprentissage apprennent plus vite que leurs pairs dont l'intelligence est équivalente mais dont la supériorité intellectuelle n'aura pas été distinguée¹⁸. Les bénéficiaires de l'aide trouvent ou acceptent des logements inférieurs à ceux dont disposent les individus qui, à revenus égaux, n'en bénéficient pas¹⁹.

L'un des traits caractéristiques du travail des bureaucrates de proximité est qu'ils doivent gérer les réactions personnelles des usagers à leurs décisions, même s'ils n'ont pas à en supporter les conséquences. Dire que l'opinion des individus sur eux-mêmes est affectée par l'action des bureaucrates signifie que les gens réagissent aux décisions qui les concernent. Ces réactions ne se cantonnent pas seulement à des processus psychologiques inconscients. Les usagers répondent avec colère à ce qu'ils perçoivent comme injuste ou ce qui l'est effectivement, développent des stratégies pour se faire bien voir, remercient et exultent, ou se montrent renfrognés et passifs face aux décisions qui les concernent. C'est une chose d'être traité de manière routinière et négligente par la compagnie du téléphone, le bureau des immatriculations automobiles ou toute autre administration dont les agents ne savent rien des circonstances personnelles qui motivent une réclamation ou une demande. C'en

••• (18) Voir le travail important sur ce point de ROSENTHAL (R.), JACOBSON (L.), 1968, *Pygmalion in the Classroom*, New York: Holt, Rinehalt and Winston.

(19) REIN (M.), 1971, « Welfare and Housing », Cambridge, Mass. : Joint Center for Urban Studies, Spring.

est une autre que d'être en contact direct avec quelqu'un qui traîne les pieds, qui vous catégorise et vous traite « bureaucratiquement » (au sens péjoratif) et dont on attend au moins qu'il prête une oreille attentive. En bref, il est difficile d'imaginer plus éloigné de l'idéal bureaucratique de détachement impersonnel dans la prise de décision que la manière dont fonctionne la politique au guichet²⁰. Bien au contraire, dans le type d'administration qui nous occupe, ceux qui sont l'objet des décisions - les individus - sont effectivement transformés par les décisions qui les touchent.

Les bureaucrates de proximité attirent également l'attention des citoyens dans la mesure où les marges de manœuvre dont ils disposent peuvent laisser espérer qu'ils agiront de manière favorable à leur égard. L'obligation, générale et diffuse, qui leur est faite de travailler pour « l'intérêt public » fait espérer un traitement objectif, voire favorable. C'est que, dans un monde où les administrations, grandes et impersonnelles, sont susceptibles d'octroyer d'importantes aides et de sanctionner, le caractère ambigu de la définition des tâches entretient l'espoir d'être bien traité.

Tout cela contribue à expliquer pourquoi il existe des débats continuels à propos des bureaucraties de proximité. En même temps, la manière particulière dont les services sont délivrés par ce

type d'administration explique pourquoi elles sont les premières visées dans les conflits communautaires contemporains et le seront sans doute dans les années à venir. Ce n'est pas un hasard si les conflits communautaires les plus brûlants depuis 1964 se sont focalisés sur l'école et la police, et sur l'efficacité des administrations de santé et d'aide sociale²¹. Ces administrations sont au cœur même du système de distribution d'aides et de sanctions. Elles sont le lieu où des décisions individuelles sont prises sur les citoyens et sur la manière de les traiter. On conçoit donc aisément qu'elles constituent les cibles privilégiées des mouvements de protestation. Comme le soulignent Fox Piven et Richard Cloward : « [...] *Les gens font l'expérience de la privation et de l'oppression à travers des dispositifs concrets, et non comme le résultat final de vastes processus abstraits. Et c'est l'expérience concrète qui traduit leur mécontentement en des revendications spécifiques, adressées à des cibles spécifiques [...]. Les bénéficiaires de l'assistance font l'expérience des salles d'attentes miteuses, des chefs de bureau, des employés et de l'inscription au chômage. Ils ne connaissent la politique d'aide sociale américaine qu'à travers cela... En d'autres termes, c'est l'expérience quotidienne des gens qui façonne leurs revendications, détermine le niveau de leurs demandes et les cibles de leur colère* »²².

•••• (20) Sur la question de l'importance du détachement bureaucratique dans la gestion des administrés, voir BLAU (P.), 1964, *Exchange and Power in Social Life*, New York: John Wiley, p. 66.

(21) Voir NATIONAL ADVISORY COMMISSION ON CIVIL DISORDERS, 1968, New York: Bantam ; ROSSI (P.), et al., 1974, *Roots of Urban Discontent*, New York: John Wiley.

(22) PIVEN (F. F.), CLOWARD (R.), 1977, *Poor People's Movements*, New York: Pantheon, p. 20-21.

Les gens font l'expérience de ces bureaucraties en tant qu'individus. Mais les écoles, les maisons ou les cliniques de quartier sont des endroits où les décisions relatives aux individus sont prises collectivement. Les citoyens ont ainsi l'impression qu'en contrôlant ces structures, ils pourront influencer la qualité du traitement individuel de chacun. Aussi y a-t-il deux conditions préalables pour que les efforts d'organisation d'une communauté soient couronnés de succès : l'espoir raisonnable que les bénéfices individuels puissent augmenter pour ceux qui prennent part à l'action collective, et l'existence d'une cible collective visible, accessible, à laquelle on puisse imputer une responsabilité²³.

L'action collective relative aux bureaucraties de proximité dépend aussi du caractère de la communauté en question. Les institutions dominantes dans une communauté donnée contribuent à en définir l'identité. Elles peuvent être au diapason avec le groupe dominant (comme les écoles secondaires à Boston) mais également se montrer peu réceptives et opposées à l'identité communautaire défendue par les résidents (comme les écoles qui négligent l'héritage hispanique propre à une minorité significative). Que la revendication soit diffuse ou spécifique, le choix de la cible visée par la protestation dépend du degré de familiarité avec le service, du rôle central qu'il joue dans le bien-être de la communauté, et

de la perception que les institutions sont effectivement ou non au service des gens qu'elles sont censées servir.

Enfin, les bureaucrates de proximité occupent une place centrale dans la régulation des conflits étant donné leur rôle d'agents du contrôle social. Les citoyens qui bénéficient de l'aide publique entrent en interaction avec des fonctionnaires qui exigent d'eux un certain type de comportement. Ils doivent anticiper leurs exigences, adapter leur action et adopter le comportement qui convient face aux avantages qu'ils reçoivent et face à ceux qui les leur délivrent. Les enseignants définissent et renforcent les attentes en matière d'attitudes vis-à-vis de la scolarisation et de tout un ensemble d'autres interactions sociales ; les policiers définissent les attentes en matière de comportement en public et de rapport à l'autorité. Les travailleurs sociaux définissent les attentes en matière d'aide sociale et de statut des bénéficiaires.

La fonction de contrôle social des bureaucrates de proximité appelle une discussion sur la place des employés des services publics dans la société au sens large. Le secteur public joue un rôle essentiel dans l'adoucissement des effets du système économique pour les laissés pour compte. Il les aide à accepter d'être laissés de côté par le système ou, disons, mal traités par les institutions économiques et sociales. La police, les tribunaux et les prisons jouent à

•••• (23) LIPSKY (M.), LEVI (L.), 1972, « Community Organization as a Political Resource », in HARLAN HAHN (ed.), « People and Places in Urban Society », *Urban Affairs Annual Review*, vol. 6, Beverly Hills, Calif. : Sage Publications, p. 175-199.

l'évidence un tel rôle de gestion des drogués, des petits voleurs, des agresseurs et de tant d'autres encore dont le comportement social est associé à leur position économique. L'école joue un rôle identique en socialisant les populations à l'ordre économique et aux opportunités accessibles aux différentes couches sociales. L'aide publique et les programmes d'aide à l'emploi se développent pour absorber les effets du chômage et faire diminuer les risques de mécontentement. Lorsque l'emploi reprend, ces programmes sont réduits. Plus encore, ils sont pensés et mis en œuvre dans l'idée de convaincre que le statut d'assisté doit être évité et que le travail, même mal payé, est préférable à l'assistance publique. De ce point de vue, la politique de « guerre à la pauvreté » peut apparaître comme un moyen d'accroître la dépendance des citoyens ordinaires à l'ordre établi et d'y faire adhérer les dissidents potentiels²⁴.

Ce qui est perçu par certains comme les dernières conquêtes de l'État providence, l'est par d'autres comme une nouvelle extension du contrôle social. C'est parce qu'ils jouent ce rôle bifide que les fonctionnaires de proximité font l'objet de controverses. Les tentatives de réforme de l'aide sociale s'embourbent dans le débat entre, d'un côté, ceux qui pensent qu'il faut alléger les contrôles imposés aux bénéficiaires

afin de diminuer le harcèlement administratif et, de l'autre, ceux qui pensent au contraire qu'il faut accroître les contrôles pour lutter contre les abus et les avantages acquis irrégulièrement. Les politiques de traitement de la délinquance juvénile et de la santé mentale s'enlisent dans des disputes sur le fait de savoir s'il faut démanteler les grosses institutions au nom de la réduction des coûts ou s'il faut plutôt renforcer le contrôle afin d'éviter les coûts induits par la non prise en charge des « déviants ». En bref, si les bureaucrates de proximité sont au centre de la controverse, c'est aussi parce qu'une partie du public perçoit le contrôle social au nom de l'ordre public et le maintien du *statu quo* comme des objectifs sociaux que la réduction des services publics (à travers notamment la suppression des contrôles de ressources, des services d'application des peines ou la décriminalisation de la marijuana) viendrait menacer.

Le débat public porte également sur la nature même du contrôle social. La justice doit-elle appliquer automatiquement et sévèrement les peines prévues par la loi ou bien doit-elle mettre l'accent sur la réhabilitation ? Question qui renvoie au conflit sur le degré de sévérité à employer dans la gestion de la population carcérale. En matière d'éducation, le public est également partagé quant à savoir s'il faut appliquer une

•••• (24) Voir la discussion par James O'Connor de la « légitimation » et sa thèse générale concernant le rôle des services de l'État : O'CONNOR (J.), 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York : St Martin's. Sur les fonctions de contrôle social de certains secteurs des politiques publiques, voir BOWLES (S.), GINTIS (H.), 1976, *Schooling in Capitalist America*, New York: Basic Books ; PIVEN (F. F.), CLOWARD (R.), 1971, *Regulating the Poor*, New York: Pantheon ; GALPER (), 1975, *The Politics of Social Services* ; QUINNEY (R.), 1975, *Criminology*, Boston: Little, Brown.

discipline rigide et traditionnelle ou s'il faut au contraire mener une politique plus libérale. La « médicalisation » de la déviance, dans laquelle on présume que le comportement déviant est redevable d'un traitement médical plutôt que d'une sanction disciplinaire, est encore un domaine dans lequel se développe la controverse sur la nature souhaitable du contrôle social.

Du point de vue du citoyen, les fonctions des bureaucrates de proximité sont aussi étendues que celles du gouvernement. Ils y sont confrontés chaque jour, à travers les activités routinières par lesquelles ils entrent en

contact avec les représentants de l'école ou des services de santé. Collectivement, les bureaucrates de proximité absorbent une grande part des ressources publiques et deviennent le centre des espoirs d'une société qui aspire à un bon équilibre entre la fourniture de services et un poids raisonnable de dépenses publiques. En tant qu'individus, les bureaucrates de proximité incarnent pour les citoyens l'espoir d'être traités par l'État de manière impartiale et efficace, même s'ils sont bien placés pour connaître les limites d'une action rendue difficile par la massification des demandes.

Les bureaucrates de proximité, initiateurs des politiques publiques (Partie I, chap.2)

Les bureaucrates de proximité sont à l'initiative des politiques publiques à un double titre. Ils exercent un pouvoir discrétionnaire dans les décisions qui s'appliquent aux citoyens avec lesquels ils sont en interaction. Par ailleurs, leurs actions individuelles s'agrègent et définissent le comportement de l'institution. On voudrait montrer ici que la position des bureaucrates de proximité, du fait des interactions qu'ils nouent avec les citoyens, leur permet de jouer un rôle moteur dans la définition des politiques publiques. Les rôles tenus par ces bureaucrates sont construits autour de deux caractéristiques reliées :

leur pouvoir relativement discrétionnaire et leur relative autonomie par rapport à l'autorité de tutelle.

UN POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Contrairement à la plupart des petits employés, les bureaucrates de proximité disposent d'un pouvoir de décision considérable dans la détermination de la nature, de la quantité et de la qualité des aides et des sanctions que leurs administrations respectives sont censées distribuer²⁵. Les policiers décident de qui sera arrêté et du type de conduite à surveiller. Les juges décident

••• (25) Voir AGYRIS (C.), 1964, *Integrating the Individual and the Organization*, New York: John Wiley, p. 35-41.

de qui aura une peine avec sursis et de qui sera le plus durement sanctionné. Les enseignants décident de qui sera renvoyé et de qui restera inscrit à l'école, et ils se livrent à de subtils jugements sur qui est propre à recevoir de l'instruction. L'exemple le plus raffiné de ce pouvoir d'appréciation est peut-être celui des gardiens de prison, qui ont l'habitude de faire de mauvais rapports sur les prisonniers qu'ils considèrent comme « coupables d'un silence insolent ». Très clairement, la définition du bon ou du mauvais comportement est affaire de subjectivité²⁶.

Cela ne veut pas dire que ces fonctionnaires ne sont pas encadrés par des règles et des directives imposées, ou par les normes et les pratiques de leur groupe professionnel. Au contraire, les traits majeurs des politiques publiques (niveaux d'aides, catégories d'ayants droit, nature des règles, des règlements et des services) sont définis par les élites administratives et politiques. Les dirigeants des administrations ainsi que les règles professionnelles et communautaires structurent les choix que peuvent faire les bureaucrates. Ces cadres dessinent des lignes d'action et permettent la standardisation des programmes publics d'un endroit à l'autre, autant qu'au sein des programmes locaux.

Puisque les bureaucrates de proximité sont des personnels qualifiés, il est

normal qu'ils disposent d'un certain pouvoir discrétionnaire. Les personnels qualifiés sont supposés disposer d'une certaine liberté de jugement dans leur domaine de compétence. On s'en remet régulièrement à eux pour ce qui est de leur spécialité et ils sont relativement peu gênés par le contrôle de leurs supérieurs ou des citoyens²⁷. Il reste que même les employés de la fonction publique qui ne revendiquent pas une haute qualification professionnelle disposent de marges de manœuvre considérables. Les employés de l'aide sociale et du logement social, par exemple, décident avec une relative liberté de qui aura accès à leurs services, même si leur décision est formellement encadrée par un contrôle étroit.

Les règles peuvent aussi constituer un obstacle au contrôle. Elles peuvent être tellement nombreuses et contradictoires qu'il est assez aisé de s'y référer et de les appliquer de manière sélective. Dans la plupart des bureaux de l'aide sociale, les règlements prolifèrent et, en même temps, changent en permanence. Dans une telle situation, même les règles fondamentales permettant de définir les ayants droit ne sont pas assurées. L'action policière est encadrée par une telle pléthore de règlements que l'on peut s'attendre à ce que les agents se réfèrent à la loi de manière sélective. Ils ne pourraient

•••• (26) MORRIS (F. L.), 1976, « *The Advantages and Disadvantages of Black Political Group Activity in Two Northern Maximum Security State Prisons* », Ph. D. diss, Massachusetts Institute of Technology, p. 40.

(27) Pour certains analystes, les caractéristiques de la qualification professionnelle sont simplement la liberté de manœuvre dans l'appréciation du traitement à réserver aux usagers. De ce point de vue, les bureaucrates de proximité ne font sans doute pas partie du personnel qualifié. Voir REISS (A.), 1971, *The Police and the Public*, New Haven: Yale University Press, p. 122.

évidemment pas poursuivre toutes les infractions qu'ils ont à connaître dans une journée de travail (de plus, tout comme les pasteurs et les médecins dans la plupart des juridictions, on leur demande d'intervenir, si besoin est, en dehors des horaires de travail comme s'ils étaient en service)²⁸. De la même façon, les agents d'application des droits civiques ont tellement de responsabilités en comparaison de leurs ressources qu'ils sont laissés libres de déterminer leurs priorités²⁹. Il semble donc que la prolifération de règles et de responsabilités ait bien peu d'effets sur les marges de manœuvre dont disposent les bureaucrates de proximité³⁰.

Il n'est donc pas difficile d'établir le caractère discrétionnaire du travail des fonctionnaires. Cela ne doit pas pour autant faire oublier que dans certains cas de figure les marges de manœuvres sont relativement étroites. C'est le cas par exemple de la régulation policière de la circulation ou des délivrances de permis de port d'armes. Le concept de marge de manœuvre est relatif. En conséquence, plus les marges sont grandes, plus notre analyse est perti-

nente pour comprendre la nature des pratiques professionnelles.

Étant donné que nombre de problèmes discutés ici disparaîtraient si ces marges de manœuvre étaient supprimées, on peut se demander pourquoi elles demeurent l'une des caractéristiques principales de ces professions. Il est difficile, voire impossible, de réduire ces problèmes de manière significative du fait de certaines de leurs caractéristiques. La complexité des tâches à accomplir empêche d'en prévoir tous les éléments par des règlements ou des instructions. Cela est dû au moins à l'une des raisons suivantes.

Premièrement, les bureaucrates de proximité travaillent souvent dans des situations trop complexes pour être prévues par un règlement. Les policiers ne peuvent pas travailler avec des règlements qui prévoiraient comment se comporter avec les citoyens en toute occasion, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de situations potentiellement hostiles. Ils ne sortiraient plus dans les rues si d'aventure de telles règles existaient ou bien ils refuseraient d'intervenir dans les situations potentiellement dangereuses³¹. De la même façon, les

•••• (28) Sur la police voir WILSON (J. Q.), 1968, *Varieties of Police Behavior*, Cambridge: Harvard University Press, p. 31 ; PERRY (D.), 1975, *Police in the Metropolis*, Columbus, Ohio : Charles Merrill, p. 168. Voir aussi la discussion par Gresham Sykes du dilemme des gardiens de prison qui doivent en théorie intervenir pour toute infraction constatée in SYKES (G.), 1958, *The Society of Captives*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.

(29) Par exemple, le bureau des droits civiques du ministère de la Santé, de l'Éducation et de l'Assistance est responsable des violations suivantes : discrimination raciale telle que définie par le titre VI du Civil Right Act de 1964 dans 16 000 zones d'éducation publique, dans 2800 institutions scolaires de niveau secondaire et dans 30 000 services de santé et d'assistance. Dans les mêmes zones, il est aussi en charge des discriminations envers les handicapés et des discriminations liées au sexe. Voir BALDERAM (V.), 1976, « The Office of Civil Rights as a Street-Level Bureaucracy », non publié, University of Washington, mars.

(30) David Perry et Paula Sornoff rapportent que l'activité des agents des services sociaux en Californie est encadrée par plus de 115 kilos de règlements. Le policier *lambda* est censé appliquer à peu près 30 000 règlements de niveau fédéral, étatique et local. Voir PERRY (D.), SORNOFF (P.), 1972, « Street Level Administration and the Law: The Problem of Police Community Relations », *Criminal Law Bulletin*, vol. 8, n°1, janvier-février, p. 46.

conceptions contemporaines de l'éducation montrent un certain scepticisme à l'égard d'un règlement très précis de l'art et de la manière d'enseigner et c'est plutôt l'idée qu'à chaque enfant correspond une réponse appropriée dans un contexte d'apprentissage donné qui prévaut de nos jours.

Deuxièmement, les bureaucrates de proximité travaillent dans des environnements où ils doivent tenir compte de la dimension humaine des problèmes qu'ils ont à traiter. S'ils disposent de marges de manœuvre, c'est qu'ils doivent pouvoir apprécier les situations avec sensibilité, ce qu'un règlement ne peut codifier à l'avance. Il se peut qu'une décision uniformisée réduise les inéquités dans le système de justice criminelle. Mais il est également demandé que la loi soit capable de tenir compte du caractère unique des circonstances dans lesquelles un individu la transgresse³². Nous voulons généralement que les enseignants soient à même d'évaluer le potentiel unique de chaque enfant. En bref, la société cherche non seulement l'impartialité dans les décisions publiques mais aussi la compassion face à certaines situations et une forme de flexibilité dans leur traitement³³.

Une troisième raison qui fait que les marges de manœuvre ne risquent pas

de disparaître renvoie moins à la nature des tâches qu'aux fonctions des petits employés qui interagissent avec les citoyens. Ces fonctionnaires y trouvent une source de fierté et les usagers l'impression que leur sort dépend entièrement d'eux. À la fois pour les employés et pour les usagers, le maintien de ces marges de manœuvre contribue donc à entretenir la légitimité de l'État providence, quand bien même la définition des limites de l'intervention étatique ne dépend en aucune façon de ces employés.

La recherche du bon équilibre entre la compassion et la flexibilité d'un côté et l'impartialité et la rigidité dans l'application des règles de l'autre est au cœur de la dialectique de la réforme des services publics. Le réformateur essaie d'un côté de limiter le pouvoir du fonctionnaire et de l'autre, il contribue à l'accroître. Afin de rendre plus efficaces les interventions suite aux appels d'urgences médicales reçus et traités par un personnel non formé, les responsables essaient de rationaliser les procédures en développant un jeu de règles permettant d'identifier ce qui relève de l'urgence médicale³⁴. En même temps, d'autres responsables essaient de remplacer les employés non qualifiés par des personnels qualifiés

••• (31) Si l'on tient compte par exemple des déclarations de la police selon lesquelles elle préférerait ne plus intervenir si des groupes de citoyens pouvaient la pénaliser pour des erreurs de jugement commises dans des situations confuses et difficiles.

(32) Pour une discussion des tentatives d'introduction de peines uniformisées en matière de délinquance juvénile, voir le rapport du Juvenil Justice Standard Project, *New York Times*, 30 novembre 1975, p. 1. Pour les délinquants majeurs, voir *New York Times*, 16 octobre 1977, p. 1.

(33) WILSON (J. Q.), 1967, « The Bureaucracy Problem », *The Public Interest*, hiver, p. 3-9.

(34) STEVENSON (K.), WILLEMAIN (T.), 1974, « Analyzing the Process of Screening Calls for Emergency Service », Cambridge, Mass: Operations Research Center, Massachusetts Institute of Technology, sept., Technical Report TR-08-7 4.

afin d'assurer une appréciation plus professionnelle des problèmes et des patients potentiels³⁵. Des outils pédagogiques sont élaborés pour soulager les enseignants et leur laisser plus de temps pour s'occuper de certains élèves en difficulté en permettant aux autres de travailler seuls. Mais en définitive, cette innovation s'avère déficiente car elle diminue le degré d'attention des enseignants aux élèves et elle encourage l'uniformisation plutôt que l'individualisation de l'apprentissage³⁶. Dans la mesure où les tâches sont complexes et où l'intervention humaine est nécessaire à l'efficacité du service, les marges de manœuvre demeureront l'une des caractéristiques des emplois de service public.

L'AUTONOMIE RELATIVE

VIS-À-VIS DE L'AUTORITÉ DE TUTELLE

Pour la plupart des analystes, il va de soi que les petits employés se conforment plus ou moins à ce que l'on attend d'eux. Les spécialistes de la théorie des organisations reconnaissent qu'il y aura toujours un certain décalage entre les ordres et leur application, mais ils l'attribuent généralement à une mauvaise communication ou à des réticences de faible ampleur de la part des employés, réticences qui s'expliquent par un désaccord avec les buts de l'organisation. Dans tous les cas, de

telles difficultés sont généralement considérées comme bénignes, les organisations n'ont pas à s'en soucier.

Cette observation est en partie tirée de la reconnaissance de ce que les petits employés - y compris dans les services publics - sont plutôt coopératifs. La plupart d'entre eux acceptent la légitimité de l'autorité et ils ne sont d'ailleurs pas en position de s'y opposer avec succès.

Mais que se passe-t-il si les fonctionnaires ne partagent pas les objectifs de leurs supérieurs ? Les petits employés bien souvent ne partagent pas les perspectives et les préférences de leurs supérieurs. On peut donc supposer qu'ils ne s'appliquent pas vraiment à atteindre les buts fixés par la hiérarchie. C'est au moins le cas lorsque les salariés ne sont pas recrutés en fonction de leurs affinités avec les buts de l'organisation. Les employés ne considèrent alors pas les ordres venus d'en haut comme « légitimes ». Si leurs intérêts diffèrent des intérêts de ceux qui sont mieux placés dans la hiérarchie, si les incitations et les sanctions disponibles à de plus hauts niveaux ne sont pas suffisantes pour prévaloir, alors il y a de bonnes chances pour que ces employés se montrent plutôt rebelles³⁷.

Certaines formes d'organisation se caractérisent mieux par le conflit intrinsèque entre niveaux hiérarchiques que par la confiance et l'entraide

•••• (35) Entretien avec le personnel administratif du *Veterans Administration hospital*, Bedford, Mass, août 1974.

(36) HECHINGER (F.), 1975, « Where Have All the Innovations Gone ? », *New York Times*, nov. 16, p. ED30.

(37) L'accent est mis ici sur des explications structurelles. Les employés peuvent également exprimer des désaccords personnels avec les objectifs qui leur sont donnés. Voir VAN METER (D.), VAN HORN (C.), 1975, « The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework », *Administration and Society*, vol. 6, n°4, p. 482-483.

mutuelle³⁸. Il est alors sans doute plus utile de concevoir les petits employés comme dotés d'intérêts spécifiques et de ressources pour les satisfaire. Dans ce cadre, les écarts entre les objectifs déclarés des politiques et leur mise en œuvre effective sont attendus et prévisibles. Et l'on ne cherchera plus les explications des décalages dans l'effondrement ou l'inadaptation du système d'autorité mais dans la structure même des situations de travail qui contribuent à faire émerger les intérêts « antagonistes » des employés.

Dans ce type d'organisations, il se peut que les activités soient conduites en accord avec les intérêts de la hiérarchie, mais il faudra interpréter cet accord comme le produit d'un ajustement mutuel de perspectives antagoniques aussi bien que d'intérêts partagés. Dans ce cas, le conflit latent entre intérêts divergents est effacé ou indifférent à l'une ou l'autre des parties ou aux deux. Cette approche considère comme problématique la mutualité des intérêts et cherche plutôt à comprendre

les mécanismes par lesquels s'ajustent des intérêts antagoniques ou divergents par essence³⁹.

Les moyens par lesquels les petits employés peuvent ne pas collaborer avec leurs supérieurs sont nombreux. Ils peuvent par exemple ne pas travailler (absentéisme excessif, cessation de travail), s'attaquer directement à l'organisation (vol, fraude, dégradation délibérée), adopter des attitudes négatives conduisant à l'aliénation et à l'apathie⁴⁰. Les employés peuvent profiter des ressources collectives pour agir de manière non coopérative en formant par exemple des syndicats ou en exerçant les droits qui leur sont reconnus par les négociations collectives ou les règlements propres aux services publics. Ces stratégies collectives de non coopération encouragent les employés à travailler sans grande motivation et à ne faire que le minimum⁴¹.

Ces formes de non coopération menacent la capacité des organisations à atteindre leurs objectifs dans la mesure où les employés n'exploitent pas

•••• (38) Je m'appuie ici sur l'observation de Dahrendorf selon laquelle le conflit permanent au sein des groupes sociaux permet de mieux comprendre certains événements politiques que l'idée confortable selon laquelle les systèmes tendent à la stabilité, à l'intégration et à l'interdépendance. Pour Dahrendorf, les relations conflictuelles sont inévitables dans la mesure où les relations d'autorité, qui existent dans toute relation sociale, sont nécessairement des relations de subordination et de domination. Si, de manière générale, Dahrendorf ne choisit pas entre les deux modèles de la dynamique sociale – celui de la coercition et celui de l'intégration –, il pense en revanche qu'en ce qui concerne la question de la formation et du développement des classes sociales, le modèle de la coercition prévaut. De la même manière, le modèle de conflit mis en œuvre ici peut s'appliquer à d'autres aspects de l'analyse des politiques publiques. Voir DAHRENDORF (R.), 1959, *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford, Calif.: Stanford University Press, chap. 5.

(39) La perspective développée ici a été élaborée dans LIPSKY (M.), 1978, « Standing the Study of Public Policy Implementation on Its Head », in BURNHAM (W. D.), WEINBERG (M. W.), (eds), *American Politics and Public Policy*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, p. 391-402.

(40) ARGYRIS (C.), 1964, *op. cit.*, p. 59-67.

(41) Sur la faible motivation des employés des services publics, voir NORDLINGER (E.), 1972, *Decentralizing the City*, Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology Press, chap. 3 ; SAVAS (E. S.), GINSBURG (S.), 1973, « The Civil Service - A Meritless System ? », *The Public Interest*, n°32, été, p. 70-85). Le problème du maintien de la participation de l'employé dans une organisation est l'un des problèmes classiques de la théorie des organisations. Cf. MARCH (J.), SIMON (H.), 1958, *Organizations*, New York: John Wiley.

complètement leur capacité de travail. Le premier problème pour l'encadrement est de faire en sorte que les besoins personnels, matériels ou psychologiques des employés rencontrent les besoins de l'organisation. Ainsi, le problème de l'absentéisme revient pour les cadres à poser la question d'une amélioration de la satisfaction au travail tout en conservant une bonne productivité.

Il existe une autre catégorie de conflits entre petits employés et organisation qui ne vient pas des besoins personnels des employés mais plutôt de leur position dans l'organisation. Le rôle des bureaucrates de proximité, comme d'autres rôles, peut se concevoir comme un jeu d'intérêts⁴² et de conduites attendus. Non seulement les bureaucrates de proximité n'ont pas les mêmes intérêts que les autres employés mais en plus la nature de leur fonction leur permet de manifester cette différence aux yeux de tous. L'hétérogénéité des intérêts et la possibilité de les rendre publics autorisent à analyser la position structurelle des bureaucrates de proximité dans les organisations au moyen d'un modèle d'analyse du conflit⁴³.

Dans ce qui suit, nous discuterons d'abord brièvement de la nature du conflit entre les objectifs et les orientations des bureaucrates de proximité et ceux de leurs cadres. Puis nous traiterons de la capacité de ces employés à résister aux directives qui leur sont données⁴⁴.

DIFFÉRENCES ENTRE BUREAUCRATES DE PROXIMITÉ ET CADRES

D'une manière générale, les petits employés ont d'autres priorités que les cadres. Tout du moins, ils ont intérêt à minimiser les dangers et les inconvénients de leur activité et à maximiser leurs revenus et leurs gratifications. Ces priorités sont aussi dans l'intérêt des cadres tant qu'elles sont en accord avec les objectifs de productivité et d'efficacité. Dans les bureaucraties de proximité, l'écart entre les intérêts des cadres et ceux des employés a toutes les chances d'être important. Nous avons suggéré plus haut que la bonne volonté des employés dépend du degré de légitimité qu'ils accordent aux ordres qui leur sont donnés. Les employés des services publics peuvent considérer comme légitime de recevoir

.... (42) DAHRENDORF (R.), 1959, *op. cit.*, p. 178.

(43) Donald Van Meter et Carl van Horn soulignent que ceux qui mettent en œuvre les politiques sont généralement critiques vis-à-vis du succès de ces politiques. Dans la discussion qui suit, on traite de deux conditions qui font, selon eux, que les employés résistent à la mise en œuvre d'une politique : lorsque les politiques en question leur semblent aller contre leur intérêt et qu'elles leur semblent menacer certains traits de l'organisation et de leur manière de faire qu'ils entendent conserver. VAN METER (D.), VAN HORN (C.), 1975, *op. cit.*, p. 482-483.

(44) La discussion ne peut qu'être schématique. Par exemple, il est très simplificateur de considérer les bureaucrates de proximité comme étant seulement des petits employés. Dans cette discussion, le terme de « cadres » désigne précisément ceux qui ont un pouvoir hiérarchique immédiatement au-dessus des employés, comme, par exemple, un chef de bureau dans un service d'aide sociale, un capitaine de police dans une antenne de quartier ou un principal de collège. Les « objectifs » désignent les buts que les cadres sont censés atteindre. Les cadres eux-mêmes sont soumis à d'autres rôles dans une bureaucratie complexe. L'accent mis sur la divergence d'objectifs entre employés et cadres pourrait aussi bien être déplacé vers les relations entre encadrement et direction.

des ordres, mais ils peuvent aussi penser que les orientations des politiques qu'on leur demande de mettre en œuvre ne le sont pas. Les enseignants à qui l'on demande de participer à des programmes d'aide scolaire en lesquels ils ne croient pas, les policiers à qui l'on demande de ne plus procéder à des arrestations pour ivresse sur la voie publique, peuvent résister aux objectifs qui leur sont fixés de différentes manières.

Les bureaucrates de proximité, à la différence des cadres, ont besoin de travailler rapidement, libres qu'ils sont de toute menace psychologique ou réelle. Le fait qu'ils disposent de marges de manœuvre pour traiter un nombre important de dossiers pour lesquels ils ne disposent pas de ressources suffisantes les conduit à emprunter des raccourcis et à recourir à des simplifications pour échapper au poids des responsabilités. Ces techniques de désinvestissement sont rarement sanctionnées par la hiérarchie.

Les cadres ont intérêt à remplir les objectifs de l'organisation, alors que les employés ont intérêt à concentrer leur travail sur les tâches qu'ils jugent prioritaires et qui peuvent éventuellement faire l'objet de sanctions. Ces sanctions doivent être limitées. Si tout est priorité, plus rien ne l'est. L'établissement de priorités fait donc partie de la structure informelle de l'action et se révèle nécessaire à la survie de l'organisation, même si cela peut aller contre les missions de l'administration concernée⁴⁵.

Il y a là un vrai paradoxe. Les employés développent des techniques de désinvestissement contraires aux buts de leur administration mais qui sont en même temps nécessaires à sa survie. Par exemple, la brutalité est contraire aux règles du travail policier mais dans une certaine mesure, les cadres font comme s'ils ne voyaient rien pour faciliter la prise de risque lorsqu'il s'agit d'intervenir. Si les employés ont seulement intérêt à ce que «le boulot soit fait», les cadres, eux, sont préoccupés par le résultat. Ils sont soucieux de la performance, du coût de cette performance et de ce qui dans leur travail peut faire l'objet de critiques.

Un autre aspect des intérêts liés au rôle de bureaucrate de proximité est celui de la volonté du maintien, voire de l'extension, des marges d'autonomie. Les cadres essaient de les limiter mais les employés considèrent souvent ces efforts comme illégitimes et, jusqu'à un certain point, y résistent avec succès. De ce fait, dans la mesure où ils considèrent qu'ils sont fondés à prendre des décisions selon leur bon vouloir, ils considèrent comme illégitimes les tentatives venues d'en haut d'édicter des normes et des règlements. Cette remarque vaut aussi bien pour les enseignants, les policiers, les travailleurs sociaux, les infirmières, les médecins et les juristes. C'est là l'une des raisons de l'insoumission des employés à leurs cadres. Cela ne veut pas dire que les efforts pour contraindre les bureaucrates de proxi-

•••• (45) ARGYRIS (C.), 1964, *op. cit.*, p. 36.

mité sont illégitimes. Ceux-ci peuvent invoquer une certaine compétence professionnelle, mais ils ont aussi un statut de bureaucrate qui les oblige à se conformer aux directives de leurs supérieurs. Cela veut dire, quoi qu'il en soit, que ces employés ont une perception de leur intérêt qui diverge de celle des cadres et qu'ils chercheront à faire prévaloir⁴⁶.

Les bureaucrates de proximité font ouvertement tout ce qu'ils peuvent pour étendre leurs marges de manœuvre et défendent celles dont ils disposent depuis longtemps. Ce point est d'une telle importance qu'il faut ici le nourrir de quelques exemples détaillés.

Les juges du premier degré ont récemment fait la promotion de tout un éventail de peines alternatives à l'emprisonnement, contribuant par là à transformer les tribunaux en services de travail social. Dans le Massachusetts et ailleurs, ces juges peuvent intégrer les usagers à de nombreux programmes sociaux, qui, s'ils sont suivis avec succès, débouchent sur un effacement des peines. On trouve là des programmes offrant aux primo-délinquants un conseil, un apprentissage professionnel et une assistance dans la recherche d'un emploi ; les alcooliques, les chauffards et les drogués bénéficient de conseils adaptés. Qui plus est, les juges se sont adjoint les services de psychiatres, de travailleurs sociaux, d'em-

ployés spécialisés dans la gestion des libertés surveillées, etc., et qui tous fournissent des solutions alternatives à la prison. Ces développements ont été conçus par des réformateurs humanistes qui pensent, de même que de nombreux juges, que la prison a davantage tendance à fabriquer des criminels qu'à guérir ceux-ci du goût du crime en exposant les primo-délinquants aux mauvaises influences de criminels chevronnés. Mais aussi par des observateurs pragmatiques qui constatent que les sanctions distribuées par les tribunaux ne dissuadent absolument pas la récidive.

Il est évident aux yeux des observateurs que ces programmes facilitent considérablement le travail des juges. Ceux-ci sont maintenant en mesure de prendre des décisions qui apparaissent comme constructives plutôt que d'en rester à l'alternative peu séduisante de la prison ou de la relaxe. Les programmes de triage avant jugement mis en place à Boston prouvent indirectement que ces mesures remplissent des besoins institutionnels cruciaux. Ces programmes étaient sous-utilisés par les juges. Quelquefois, ils ne tenaient même pas compte de l'entretien initial, extrêmement important, ou des conditions, relativement précises, requises pour demander avec succès une inscription dans tel ou tel programme social. Pourtant les administrateurs de ces programmes, dans la mesure où

....(46) Pour une analyse développée des sources de l'influence des bureaucrates de proximité, voir PROTAS (J.), 1979, *People-Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington, Mass.: Lexington Books.

leur existence dépendait des juges, ne pouvaient pas s'opposer trop systématiquement à l'envoi d'usagers ne correspondant pas au profil requis⁴⁷.

Le *Veterans Administration Hospital* est un exemple fascinant de bureaucratie car il emploie des médecins, des professionnels hautement qualifiés, dans des cadres fortement définis. Le régime de santé applicable aux vétérans indigents a donné lieu à l'élaboration d'une série de règles extrêmement complexes car les élus au Congrès étaient à la fois soucieux d'offrir aux vétérans des services hospitaliers, tout en conservant une bonne maîtrise des coûts, et (tout particulièrement dans le passé) sans introduire une concurrence avec le secteur médical privé. Étant donné que cette institution avait pour mission de fournir des services hospitaliers, les consultations médicales étaient interdites et laissées aux médecins du secteur privé. D'où des conflits dans la mesure où les médecins hospitaliers se voyaient nier leur rôle prescripteur. Beaucoup de malades nécessitent des traitements mais pas d'hospitalisation, et hospitaliser ces personnes revient à diminuer le nombre de lits disponibles.

Il existait cependant une exception notable à la règle limitant les services aux vétérans hospitalisés. Les vétérans qui nécessitaient des traitements avant une hospitalisation (par exemple une prise de sang avant une opération)

entraient dans la catégorie des soins pré-hospitalisation et pouvaient donc être pris en charge. Malgré de nombreuses dispositions visant à limiter cette catégorie de soins, il semble qu'en réalité les personnes qui en bénéficiaient soient très peu nombreuses à être ensuite hospitalisées. Les médecins avaient recours à cette disposition pour contourner le règlement et dispenser les soins qu'ils estimaient nécessaires aux patients. On en veut pour preuve ce qui arriva lorsque l'administration finit par admettre que les médecins hospitaliers pouvaient consulter. Les soins pré-hospitalisation chutèrent de manière drastique et les consultations augmentèrent en proportion. Dans un hôpital, il y eut 148 consultations dans les cinq premiers mois du programme, les soins pré-hospitalisation passant de 122 à 73 patients. 51 de ces patients avaient été transférés directement en consultation⁴⁸. Rétrospectivement, il semble donc bien que les médecins utilisaient les structures bureaucratiques pour imposer leurs vues à l'organisation qui les employait, malgré les efforts faits pour diminuer leurs marges de manœuvre.

Les bureaucrates de proximité utilisent également les règlements et les décisions administratives pour neutraliser les réformes qui visent à diminuer leurs pouvoirs. En décembre 1968, en réponse aux pressions du ministère du Logement et du Développement urbain,

••• (47) On s'appuie ici sur des observations personnelles, des conversations avec le personnel des tribunaux et des discussions approfondies avec les travailleurs du *Boston Court Resources Project*.

(48) PROTAS (J.), 1979, *op. cit.*, chap. 3.

le service du logement de Boston (BHA) adopta de nouvelles dispositions en matière d'accès au logement social afin d'assurer une meilleure intégration raciale. Le nouveau règlement reposait sur ce que l'on appelait alors la règle des 1, 2, 3 : pour éliminer tout pouvoir discrétionnaire, il était prévu que les nouveaux locataires se verraient offrir des logements en priorité dans les trois cités les moins occupées. Si ces offres étaient refusées, la demande serait renvoyée au bas de la pile.

Ce plan d'intégration ne fonctionna pas. De nombreux employés des services du logement s'opposèrent à cette mesure qui impliquait que l'on contraigne les gens à habiter là où ils ne souhaitent pas vivre. Ils étaient tout particulièrement soucieux de leur clientèle préférée, les personnes âgées blanches à faibles ressources, qui peuplaient prioritairement les meilleurs logements. Une des raisons pour lesquelles le plan ne fonctionna pas tenait dans le fait que les services étaient tellement saturés de travail qu'il ne fut pas possible de mener des contrôles administratifs efficaces et, au milieu du chaos des procédures d'attribution, ceux qui voulurent favoriser tel ou tel purent le faire sans risque. Les employés arguèrent des exceptions prévues à la règle 1, 2, 3 pour en faire une interprétation extrêmement flexible et libérale lorsque cela les arrangeait. Ils informèrent certains demandeurs sur les moyens de faire traiter leurs dos-

siers en urgence ou en priorité, pendant que les demandes de tous les autres étaient traitées de manière routinière. Les dossiers étaient fréquemment égarés ou mal aiguillés, si bien que certains se voyaient bien traités alors que d'autres ne l'étaient pas du tout. Dans le même temps, les gestionnaires des offices de logement abondèrent dans le même sens en n'informant ni les services centraux des vacances de logement, ni les demandeurs potentiels ou en ne rendant disponibles que les logements les moins attractifs à ceux qu'ils voulaient défavoriser. La quantité de travail à accomplir combinée à la volonté des employés de continuer à favoriser certains usagers permit de restaurer un pouvoir discrétionnaire que la nouvelle réglementation entendait supprimer⁴⁹.

Une note stratégique de la mairie de New York visant la réduction du nombre d'ayants droit à l'assistance illustre encore la capacité à faire échouer les réformes par l'utilisation des failles légales. Cette note souligne bien à quel point les cadres sont conscients des limites de la réforme en cas de non coopération des employés. Elle rejette la possibilité d'une forte réduction des heures d'ouverture pour les inscriptions afin d'éviter que « *les employés n'emmènent des dossiers pour les traiter chez eux ou dans la rue, etc. car la réglementation prévoit que les demandes doivent être remplies, selon les prescriptions de la loi*

•••• (49) PYNOOS (J.), 1974, *Breaking the Rules: The Failure to Select and Assign Public Housing Tenants Equitably*, Ph. D. diss, Harvard University.

fédérale, à l'agence, au domicile des demandeurs, par téléphone, par courrier ou à tout autre endroit approprié»⁵⁰.

Les réactions suscitées par une loi édictée dans l'État de New York sous la conduite du sénateur Nelson Rockefeller constituent encore un exemple frappant de ce souci de préservation des marges de manœuvre. Cette loi prévoyait que les trafiquants de drogues devaient obligatoirement être soumis à de sévères peines de prison alors que ceux qui seraient pris pour la détention de faibles quantités devaient n'encourir que de faibles pénalités. La justification de cette mesure était qu'il fallait décourager le trafic. Or, les personnes effectivement arrêtées ne furent pas toujours ces gros trafiquants que visait la loi. Il pouvait s'agir par exemple d'individus sous traitement méthadone qui de temps en temps, revendaient une dose. La loi posait un dilemme aux tribunaux qui pensaient que la sentence minimum obligatoire (la prison à vie pour les trafiquants de méthadone) était disproportionnée par rapport au délit. Dans ces cas-là, le procureur de New York, Richard Kuhn, prit l'habitude de ne pas poursuivre les délinquants pour les crimes qu'ils avaient commis mais plutôt pour des crimes dont les sanctions étaient à ses yeux appropriées à la gravité du délit commis. De cette manière, le procureur permettait

au tribunal de conserver des prérogatives que la loi cherchait justement à brider⁵¹.

Une autre source de divergence d'intérêt entre cadres et employés réside dans le fait que ces derniers sont en interaction constante avec leurs usagers et dans le degré de complexité de ces interactions. Les bureaucraties modernes trouvent leur légitimité dans leur attachement (bien souvent seulement rhétorique) à un traitement juste et équitable. Mais les fonctionnaires sont constamment confrontés au fait que traiter tout le monde de la même manière introduit de l'inégalité (de la même manière qu'ils reconnaissent l'inéquité de traitements inégaux). Étant donné que les individus ne se résument pas à leurs caractéristiques administratives (âge, sexe, lieu de résidence, niveau de revenu, etc.), le fait de ne pas reconnaître leurs différences paraît quelquefois injuste. Le gestionnaire d'un service de logement social pense qu'il existe des degrés dans le besoin d'un logement qui ne peuvent se résumer aux critères d'éligibilité. L'enseignant reconnaît que tous les enfants méritent son attention mais pense aussi que certains d'entre eux méritent plus d'attention que d'autres.

Non seulement les critères permettant d'assurer l'égalité sont insuffisants pour déterminer des niveaux d'intervention, mais en plus les fonctionnaires

•••• (50) Memo interne, « Budget bureau recommendations for savings in the Welfare budget », 24 mars 1969, p. IV-6 (documentation de l'auteur).

(51) Le procureur déclara qu'il agissait en vertu des dispositions légales qui l'autorisaient à prendre des décisions rationnelles et humaines. Voir le *New York Times* du 19 juin 1974, p. 1. À cette date, 87 « vendeurs » de méthadone étaient sous le coup de la loi.

ont leur propre perception de qui mérite ou non l'attention. Le gestionnaire de logements sociaux peut préférer les personnes âgées aux autres ayants droit. Les inspecteurs immobiliers peuvent être plus sensibles aux difficultés économiques des propriétaires alors même que rien dans la définition formelle de leur travail n'encourage de tels biais⁵². Dans certaines circonstances, il peut s'avérer utile d'appliquer les règles en tenant compte des caractéristiques personnelles. Si les fonctionnaires jouissent de larges marges de manœuvre, c'est aussi que les gens ne souhaitent pas des services publics informatisés qui appliqueraient de manière rigide des réglementations sans prendre en compte des situations individuelles. Le procureur de New York se rendit populaire parce qu'il s'opposait à l'obligation de punir par la prison à vie n'importe quel type de *dealers* ; les médecins du *Veterans hospital* agissaient au nom des patients et contre les limitations imposées à leur pratique lorsqu'ils détournaient les soins pré-hospitalisation de leur fonction première. Il apparaît très clairement que ce pouvoir d'appréciation permet autant d'intervenir au nom des usagers que de les discriminer. Aussi peut-on conclure que les administrations sont fortement ambivalentes en matière de délivrance de services aux particuliers. C'est en tout cas une source de conflit entre les objectifs des cadres et ceux des employés.

LES MOYENS DE RÉSISTANCE

En général, les petits employés possèdent toujours un minimum de ressources pour résister aux orientations données par les cadres ou pour ne faire qu'*a minima* ce que l'on exige d'eux. Les coûts de recrutement et de formation des employés n'étant pas négligeables, ces derniers peuvent dans certaines limites faire pression et résister. Si cela n'était pas le cas, il n'y aurait aucun problème de management. Les employés des services publics jouissent du bénéfice de ressources collectives qui renforcent considérablement leur position. La réglementation de ces professions laisse aux cadres peu de moyens pour rétribuer ou sanctionner les performances des employés. Les règles en matière d'avancement, élaborées initialement pour clarifier et rationaliser les promotions, s'avèrent inadaptées à l'évaluation des capacités qu'elles doivent mesurer, d'où leur caractère peu incitatif. Le coût d'un renvoi ou d'une rétrogradation est si élevé que les gestionnaires préfèrent souvent conserver un employé que d'entrer dans une longue procédure d'arbitrage pendant laquelle le poste de travail demeure inoccupé, ou pire encore, demeure occupé par la personne considérée comme incompétente. Cette pratique débouche sur un niveau insatisfaisant de performance des services publics. Enfin, les syndicats de fonctionnaires, dans certains cas, ont

••• (52) NIVOLA (P.), 1976, *Municipal Agency: A study of the Housing Inspectional Service in Boston*, Ph. D. diss. Harvard University, chapitre 7.

accru la protection des travailleurs en mettant en place des garde-fous supplémentaires pour protéger les agents de l'arbitraire de la hiérarchie. Cela ne signifie pas que les cadres n'ont aucun contrôle sur les employés. Les sanctions formelles, même si elles sont coûteuses à mettre en œuvre, le sont aussi pour les employés qui de ce fait tentent de les éviter. Les cadres disposent également de certaines marges de manœuvre, notamment en matière de notation et d'avancement, de mutation et de répartition des tâches. Ils peuvent également faciliter ou retarder les efforts individuels de chacun, en octroyant un jour de congé, en faisant accélérer le travail et, de manière générale, en le rendant plus ou moins agréable.

Dans certains cas, les petits employés disposent encore de ressources supplémentaires qu'ils tirent de leur position clé dans l'organisation. Le sociologue David Mechanic suggère ainsi que dans certaines circonstances, plusieurs facteurs affectent le pouvoir dont disposent les petits employés. Parmi ces facteurs, il faut compter des qualités ou des caractéristiques telles que la capacité d'expertise, la volonté de produire des efforts et l'attrait personnel. Il faut aussi prendre en compte des considérations structurelles comme la position dans l'organisation qui détermine l'accès à l'information et aux outils organisationnels⁵³. Ces ressources renforcent le pouvoir des petits employés à tel

point que les cadres supérieurs peuvent finir par dépendre d'eux⁵⁴. Ce sont les caractéristiques organisationnelles qui nous intéressent ici dans la mesure où elles déterminent l'efficacité des caractéristiques personnelles.

Dans certains secteurs, les bureaucrates de proximité détiennent un certain niveau d'expertise et donc de respect (et ils font plus ou moins montre de traits de personnalité qui renforcent leur influence). Mais c'est leur rôle discrétionnaire et leur position d'acteurs clés des politiques publiques qui affecte de manière centrale la dépendance des cadres à l'égard des subordonnés. Pour démontrer leur compétence et leurs capacités, ils dépendent largement des subordonnés, sans pouvoir intervenir de manière approfondie sur la manière dont le travail est réalisé. Les employés peuvent sanctionner leurs supérieurs qui ne se comportent pas avec eux comme ils le devraient, soit en refusant de faire certaines tâches, soit en faisant le minimum, soit enfin en faisant leur travail de manière tellement rigide que cela finit par discréditer le supérieur. Les policiers, par exemple, peuvent refuser de procéder à des arrestations pour le compte d'un capitaine qu'ils n'aiment pas, de passer outre les paperasseries administratives qui généralement retardent l'exécution des tâches et peuvent enfin choisir d'assurer de manière rigide ou compréhensive la circulation routière ou le contrôle du stationnement des

•••• (53) MECHANIC (D.), 1962, «Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations», *Administrative Science Quarterly*, vol. 7, n°2, December, p 349-364.

(54) *Ibid*, p. 352.

véhicules, pour la plus grande fureur des usagers et le plus grand embarras des chefs de police⁵⁵. Les petits fonctionnaires peuvent aussi refuser de prendre des décisions que leurs supérieurs sont, eux, formellement obligés de prendre. Les médecins qui délèguent les décisions en matière de dosage aux internes de garde⁵⁶, les juges qui délèguent la décision en matière de sentence aux agents de la liberté surveillée, sont dépendants de leurs subordonnés en ce qui concerne la facilitation de leur travail.

La relation décrite ici entre les fonctionnaires de proximité et les cadres de l'administration comporte deux caractéristiques. D'abord, il s'agit d'une relation qui se conçoit largement en termes intrinsèquement conflictuels. Le rôle des bureaucrates de proximité est associé à la gestion des usagers et repose sur la maximisation des marges d'autonomie. Le rôle des cadres est associé à la gestion des fonctionnaires et à la réalisation collective des tâches. Il repose sur la minimisation des marges d'autonomie. Ensuite, il s'agit d'une relation de mutuelle dépendance. Les cadres tentent donc généralement de favoriser les préférences des employés s'ils obtiennent en retour une bonne performance dans le travail. Dans une certaine mesure, la réciprocité caractérise toutes les relations de travail. Dans les bureaucraties de proximité, cependant, les ressources des petits employés sont plus étendues que celles dont disposent généralement les subordonnés dans

d'autres contextes de travail. Du coup, le degré de réciprocité est potentiellement plus élevé.

Ce tableau des relations entre cadres et employés dans les bureaucraties de proximité est substantiellement différent de celui que l'on brosse généralement lorsque l'on s'intéresse à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. La soumission aux objectifs de l'administration peut renvoyer à un problème d'encadrement, mais elle se complique dès lors qu'on considère la capacité des fonctionnaires de mobiliser leurs ressources pour résister aux pressions organisationnelles. Certaines des ressources qu'ils emploient à cette fin sont communes à tous les services publics et d'autres sont inhérentes à leur rôle actif dans la définition des politiques publiques, du fait de leur importante liberté de manœuvre. Étant donné que les relations entre les fonctionnaires et ceux qui les encadrent sont conflictuelles et réciproques, l'analyse de la mise en œuvre des politiques publiques doit discuter l'idée selon laquelle l'autorité circule de haut en bas et selon laquelle il y a un intérêt mutuel à la réalisation des objectifs administratifs. Cette situation demande une analyse qui doit commencer par la compréhension des conditions de travail et des priorités de ceux qui mettent en œuvre les politiques et par une réflexion sur la définition de ces emplois au moyen d'une approche renouvelée des sanctions et des incitations conventionnelles.

••• (55) RUBINSTEIN (J.), 1973, *City Police*, New York: Farrar, Strauss, Giroux, chap.2.

(56) Voir SCHEFF (T.), 1961, « Control over Policy by Attendants in a Mental Hospital », *Journal of Health and Human Behavior*, vol. 2, p. 97, cité in MECHANIC (D.), *op. cit.*, p. 363.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

« Non-violence, que fait la police ? »
Alternatives non violentes
 n°118, printemps 2001,
 57 p.

Cette revue fondée par le père Christian Delorme publie un intéressant dossier sur la violence liée au monde policier qui, sans rien céder à l'esprit militant, apporte des éclairages nouveaux, nuancés et bien documentés par une nouvelle génération de chercheurs, en science politique notamment, sur différentes dimensions de la question de l'usage de la force.

J.-M. Muller, porte-parole du mouvement pour une alternative non-violente, explique d'abord dans un plaidoyer généreux que si l'action policière vise à libérer la vie sociale de l'emprise de la violence en maintenant l'ordre, la bavure mortelle est toujours un échec. En cette circonstance, l'homme « civilisé » se devrait de porter le deuil pour rappeler qu'étant tous responsables de notre police, nous signons là un échec collectif.

Le policier à qui la société délègue le soin d'assurer l'ordre et la tranquillité publics peut également le faire dans des circonstances où la dignité personnelle est érigée en valeur absolue au point de renverser le cours de l'histoire. F. Jobard rend hommage à l'attitude de l'agent de police Krützfeld qui, ayant pour mission à Berlin, au poste

n°16, de garder la synagogue sous protection du patrimoine depuis l'empereur Guillaume, la sauve du pillage en même temps que la famille Hirschberg qu'il alerte quelques jours avant l'abominable « Nuit de Cristal » qui se prépare le 9 novembre 1938.

D. Monjardet soutient quant à lui la thèse suivante : le recours à la violence par les agents de la force publique doit être lu comme une manifestation d'incompétence professionnelle (une déviance). En effet, plus une police est qualifiée, formée, compétente, assurée de ses savoirs et savoir-faire professionnels, moins elle recourt à la force, physique et symbolique. Il soutient que lorsqu'elle le fait, c'est parce qu'elle est confrontée à la peur ou à l'incompétence, à l'incompréhension de la règle, laquelle peut être liée à une trop forte pression aux résultats, performance ou prouesse. Soit enfin, parce que les policiers s'affranchissent de l'obligation de moyens au profit de leur propre définition des fins. Que l'on voie dans ces déviations des excès ou des carences, elles peuvent toujours être jugulées. Et quoiqu'en dise le discours commun des policiers eux-mêmes, il y a bien un cercle vertueux de la compétence professionnelle lié à celui de la « civilisation des mœurs ».

La célèbre thèse de Norbert Elias est abondamment discutée dans deux autres contributions originales. L'une est de C. Moreau de Bellaing qui se penche sur la théorie de

l'adoucissement des techniques de maintien de l'ordre. Il entreprend de regarder à deux fois la thèse qui prétend que la professionnalisation du maintien de l'ordre par des corps spécialisés aurait également contribué à ce processus. À ses yeux, tant que la thèse de l'évolution de l'arsenal policier n'est pas analysée symétriquement à l'évolution des formes spécifiques de désordres, des doutes peuvent subsister sur sa validité. L'autre, de G. Pruvost se demande, dans une contribution très novatrice, si l'introduction de la mixité dans le monde policier pourrait contribuer à l'atténuation de la violence propre à l'institution, ou au contraire si l'extension du monopole de la violence au genre féminin ne serait pas un effet du passage obligé de l'accession des femmes à un nouveau pouvoir. La réponse est beaucoup plus complexe qu'il n'y paraît. En effet, les policières sont prises dans un cercle vicieux : se présentant aux mêmes concours que les hommes, elles y sont reçues indépendamment de leur force physique. Mais une fois la scolarité commencée, elles contestent que le sport puisse être démixé, ce qui accèderait d'accepter une « police féminine » spécifique : elles revendiquent donc de participer au système de valeur viril qui pose la force physique au centre du système policier, sans pouvoir *in fine*, pour le plus grand nombre d'entre elles, prétendre user physiquement de la force sur le terrain. À ce sujet, les policières ne sont-elles pas peu ou prou érigées en auxiliaires de la violence propre à l'institution, la vivant en quelque sorte par procuration, se demande l'auteur, versant quelques éléments au dossier en ce sens. L'hypothèse est hélas difficilement documentable en l'état actuel des connaissances. Une chose est sûre : le fantasme d'une plus grande « pacification » du monde policier par les femmes n'est certainement pas pour demain. Il faudrait pour

cela que la mixité soit totale sur le territoire, dans tous les services et dans chaque équipage, ce qui est organisationnellement impossible. Pour l'heure, il semble que les femmes violentes soient ultra-minoritaires, mais surtout que leur forte intégration à la socialisation policière (par le fait qu'elles sont bien souvent épouses, filles ou parentes de policiers, donc plus tenues de respecter familialement la loi du silence) ne les conduit pas à vouloir changer une institution où prévaut avant tout la défense de l'identité professionnelle du corps sur tout autre considération : l'identité de genre n'est en définitive qu'un élément parmi d'autres à prendre en compte, mais sans doute pas le plus déterminant.

On trouvera enfin dans le présent dossier trois autres contributions : l'une de J.-J. de Felice sur les « maltraitances » dans les commissariats (à noter cette intéressante euphémisation du langage pour parler des classiques « passages à tabac ») ; l'autre d'I. Bartkowiak sur le *bobby* britannique comme emblème d'une loi sans arme ; la troisième enfin de B. Pouliny sur le caractère fréquemment dramatique des opérations de « police internationale » de l'ONU confrontées à la totale ignorance des contextes locaux où sont plongées les forces d'interposition.

Bref, un dossier clair, complet et rigoureux pour une revue militante qui gagnerait à être mieux connue.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

IHESI et CNRS

Le précédent *Que sais-je ?* sur la police en France était l'œuvre d'un universitaire (J.-J. Gleizal, 1993), qui développait sur le sujet une analyse personnelle vigoureuse. Cette nouvelle édition introduit deux innovations importantes : il s'agit désormais des polices, incluant donc, outre la Police nationale, la Gendarmerie nationale, mais aussi les polices municipales, les polices spéciales des transports, la sécurité privée, etc. En second lieu, pour appréhender ce nouvel ensemble, il est cette fois fait appel à des praticiens connus, l'un au titre d'un des plus importants syndicats de policiers, l'autre par une infinité de cartes de visites, parmi lesquelles il a choisi cette fois de retenir les qualités d'« enseignant », « consultant en sûreté urbaine » et « Grand Maître » d'une organisation maçonnique. Cette co-signature est d'ailleurs en elle-même un événement ; on était plus accoutumé - entre police publique et sécurité privée - à l'expression de la profonde défiance des uns, nourrie notamment par la critique acide des autres, prompts à trouver dans les carences supposées du service public un gage de prospérité pour la sécurité privée.

Cette double innovation éditoriale est donc heureuse dans son principe. Sa mise en œuvre est moins convaincante. Et d'abord du fait d'un travail d'édition pour le moins lacunaire : tableaux non légendés (p. 16, p. 54, p. 57, p. 60, p. 68, etc.) ou incompréhensibles (p. 16), chiffres indéfinis (p. 102) ou incohérents (p. 101), références incomplètes, sigles non définis (il faut attendre la page 74 pour savoir ce que signifie la LOPS), etc. Ces scories, si elles sont déplorables chez un éditeur « universitaire », seront néanmoins aisément corrigées dans

un prochain tirage. Il sera plus difficile de remédier à des choix rédactionnels surprenants. Par exemple rétablir un équilibre convenable entre la Gendarmerie, expédiée en douze pages, et la Police nationale, qui en consomme soixante. De même, si les auteurs veulent aborder sérieusement la difficile question de l'efficacité des polices, il faudrait y consacrer plus que deux pages brouillonnes. On s'étonne de surcroît du privilège accordé sur ce plan à un taux d'élucidation global, dont ils savent mieux que personne qu'il mêle de façon inextricable des performances tout à fait hétérogènes, entre les crimes et délits « sans victimes » élucidés à 100% par construction, et la masse de ceux qui, à l'inverse, font routinièrement l'objet d'un classement en « vaines recherches ». De même, les réformes de la Police nationale, qui se déploient sans discontinuer depuis plus de vingt ans, et harassent celle-ci, sont évoquées en trois pages hâtives, où ne manquent pas les jugements téméraires. On eut en effet souhaité que « *le Contrat local de sécurité (CLS) n'a[it] fait qu'officialiser, dans beaucoup de cas, ce qui existait déjà en matière de partenariat local...* » (p. 80). Cela eut sans doute produit des résultats moins inégaux que ceux que les rapports d'inspection constatent, et notamment, cela eut peut-être évité la ruée des officines privées sur le juteux marché des « diagnostics locaux de sécurité », ainsi détournés de toute signification.

On multiplierait aisément ces remarques. Pour rester dans un volume cohérent avec celui d'un *Que sais-je ?*, on se limitera ici d'une part à signaler que l'ouvrage présente d'utiles données pas toujours aisément accessibles ailleurs (par exemple la statistique des sanctions au sein de la Police nationale, p. 71, qui confirme que le taux annuel par corps est bien conforme à la

hiérarchie entre ceux-ci), et d'autre part à s'étonner du ton quelque peu catastrophé qui est employé, en conclusion, et *passim*, par les auteurs. La Police nationale est-elle vraiment en 2001 dans un tel état qu'il faille procéder à son « *sauvetage* » (p. 112) ? Est-elle réellement à deux doigts d'une « *agonie inéluctable* » (p. 114) ? Sans doute les moyens sont parfois insuffisants (mais il faudrait s'interroger sur les métiers de service qui avouent disposer de moyens suffisants !), le management trop souvent archaïque, les évolutions toujours difficiles et la langue de bois trop souvent assourdissante, mais le tableau d'ensemble ne s'y résume pas. Et on se demande si le seul – ou à tout le moins le premier – à profiter d'une vision aussi noire du service public, n'est pas, à nouveau, le prestataire de services privés ?

■ **Dominique MONJARDET**

CNRS

Hélène L'HEUILLET

*Basse politique, haute police
une approche historique et philosophique
de la police*

Paris, Fayard, 2001, 434 p.

Quel bonheur intellectuel que la lecture de cette réflexion sur la police pour qui aurait envie de s'oxygéner à l'égard d'un objet aussi longtemps déserté par la philosophie !... L'auteur prévient de la nécessité de mettre à distance deux figures majeures de la pensée du rapport politique-police, Hegel et Foucault, qui auraient ouvert la porte à une lecture péjorative de la police : le premier la voyant comme « basse politique », l'État en surplomb étant seul digne d'intérêt ; le second justifiant les conditions pour lesquelles elle aurait perdu la noblesse de son acception des XVII^e et XVIII^e siècles, n'étant plus si naturellement intégrée aux

« doctrines de la souveraineté » à la différence de l'époque moderne.

En traquant, à partir du sens étroit donné au terme de police d'aujourd'hui, ce que l'institution pense elle-même de la société, de l'État et de sa tâche, le projet de l'auteur vise à se dégager d'une vision ontologique du « devoir être » de la police en posant plutôt la question du « *pourquoi ce qui est est ce qu'il est* ». Autrement dit, en situant la place historique de la police dans la politique, il deviendrait acceptable, en sauvegardant la neutralité axiologique, d'évoquer la conscience policière, la pensée de l'institution policière sur elle-même et la série de principes guidant son action comme « haute police », tandis que la politique de la décision et de l'ordre, de l'évaluation des circonstances, de l'urgence et de l'indétermination, le réalisme politique donc, constitue la « basse politique ». La police doit être tenue pour « haute » à partir du moment où elle protège le politique et apporte le savoir dont l'État a besoin.

Le propos des trois chapitres de l'ouvrage guide la démonstration de cette thèse novatrice. Trois figures métaphoriques de la mythologie grecque, Protée, Hercule et Argos, sont mobilisées à cet effet.

Protée, le gardien du troupeau, est le fonctionnaire, conseiller secret du pouvoir, faisant partie de la politique chargée de l'ordre et de la cohésion de l'État. La police est une instance de prévision politique visant à protéger l'ensemble des institutions d'État depuis l'acte inaugural de Louis XIV qui, en 1667, sépare la police de la justice en créant la Lieutenance générale de Paris. Son ressort est la prudence et l'action à la croisée des chemins entre prévention, prévision et répression. Elle est un auxiliaire de la politique qui, prolongeant son activité de conseil, décide rapidement, à la différence de la justice qui se meut dans une autre

temporalité. Incarnant la raison d'État comme morale, elle est chargée, dans une acception post-moderne, de la « cohésion sociale ». En tant que gardienne du secret du pouvoir reposant sur des fondations instables, quoique participant de sa souveraineté, elle s'entoure d'une nécessaire zone d'ombre, essayant de se tenir à égale distance de la théorie de l'inexistence du complot (version rousseauiste) ou de celle du complot généralisé.

Hercule est le nettoyeur des écuries d'Augias. L'ordre (ou le combat du désordre) est sa vocation ; il fait le lien entre la police ancienne et la contemporaine. Cette vocation serait une configuration particulière de « pouvoir-savoir », sans qu'on sache très précisément dans le texte si cette configuration est d'abord historicisable ou si elle constitue un invariant universel. Procédant à une discussion serrée de la thèse de Bittner, de qui elle retient surtout l'idée de tiers institutionnel, H. L'Heuillet soutient que la faculté d'user de la force (ou de la violence légitime) n'est pas le monopole de la police, mais celui de l'État en tant que justice pénale. L'auteur concentre plutôt son attention sur l'idée de « *dernier recours* », évoquant joliment le « *reste non rationnel de la politique devenue rationnelle et pacifiée* », préférant voir dans la constance policière l'indétermination de ses tâches qui ne serait en aucun cas une indétermination des fins. Dans un passage sociologisant un peu confus et pas toujours très convaincant sur « l'ordre dans la ville », l'auteur tente de valider sa métaphore, Hercule ayant eu pour mission de purger la capitale, et par extension les territoires urbains, de leurs éléments séditieux ou délétères. Elle procède pour cela à des excursions sur des problématiques actuelles pour évoquer une police de sécurité ou de proximité, qu'elle analyse non comme un renversement mais

comme un simple infléchissement de ses méthodes d'action plutôt que de son objet, une nouvelle forme de tension entre le haut et le bas en somme, laquelle aurait partie liée à deux définitions du territoire et deux formes du rapport au danger et à l'action en apparence contradictoires : « *La sécurité, affirme-t-elle, ne serait qu'un moment de la conscience de soi policière, mais toujours une figure de la haute police* ». Rien ne permettrait de dire qu'on serait sorti aujourd'hui d'une logique républicaine dont le projet fut toujours de faire dépendre la sécurité de la liberté et non la liberté de la sécurité, la force républicaine ayant été conçue à juste titre comme un rempart contre les usages privés de la force. Cela étant, l'auteur semble partager la lecture de certains sociologues de la longue durée sur le processus de pacification des mœurs internationales, voyant la police d'aujourd'hui comme l'alibi de la violence. Avec un risque non négligeable, à savoir que la figure de l'ennemi extérieur et intérieur naguère définie selon des critères politiques soit en passe désormais d'être définie en des termes policiers, l'ennemi devenant criminel au fur et à mesure que l'armée deviendrait force de police internationale.

Argos, le chien fidèle d'Ulysse, au flair qui ne s'en laisse par conter, serait la troisième composante de la police : le surveillant et le détective. Surveiller est son objet, à savoir non pas « veiller sur », mais garder un œil pour discipliner. Soupçonner ou suspecter la mauvaise volonté comme constitutive du libre arbitre humain serait procéder à la recherche de la vérité, que les méthodes en aient été l'ordalie, l'aveu ou l'enquête. Inspecter, une modalité plus libérale, servirait à prévenir et anticiper le désordre lié à l'accident ou à la malveillance. Identifier, enfin, négativement ou positivement, consisterait à départager le suspect de l'innocent

(dire «ce n'est pas lui» étant devenu plus fondamental que «c'est lui»), le polar et le cinéma mondial ayant porté à son incandescence la métaphysique de cette fonction constitutive de l'identité judiciaire. La philosophe digresse longuement à cet égard, admettant mal qu'une sociologie désenchantée casse la croyance idéalisée en une police dotée de double vue, reprenant à son compte la posture d'Edmond Locard qui voyait dans la littérature policière l'exact reflet de la police judiciaire.

Il n'en va évidemment pas de même pour les sciences humaines. Le sociologue n'y trouvera peut-être pas son compte : il s'agacera d'être appelé à la rescousse de démonstrations philosophiques tellement générales qu'il suspectera toujours l'auteur d'avoir, en dépit de ses dénégations, une pensée essentialiste (par exemple, lors de ses discussions sur le «chèque en gris ou en blanc», ou des passages rapides sur Weber, Bittner ou Elias). Surtout, il pourra rester dubitatif au sujet de démonstrations qui prétendent discuter de pied ferme une histoire des idées aux prises avec le réel, au risque de faire discuter Brodeur et Fouché, ou de camper Fouché en bon connaisseur de Bentham, ou encore Foucault bien au fait de Hegel (*via* E. Weil). Le politologue n'y retrouvera peut-être pas non plus ses petits, dont la science est mobilisée autour du concept de «politique publique» pour désigner la basse politique censée com-

battre la «fracture actuelle du lien social» dont la charge incomberait à la police d'aujourd'hui. Et encore moins des historiens, en dépit de la revendication de l'auteur qui n'évoque à aucun moment le statut de «l'histoire» qu'elle valorise, un flottement très gênant à cet égard étant d'ailleurs perceptible dès la première page de l'ouvrage où l'approche philosophique précède l'approche historique, à l'inverse de ce qu'annonçait le titre en première de couverture, comme si ce détail n'avait pas grande importance.

Il n'empêche... Ces quelques réserves ne sont rien, car la puissance de la démonstration est bien là, et l'on aurait de toute évidence mauvaise grâce à reprocher à une thèse d'excellente facture tout ce qu'elle ne peut pas dire. Beaucoup - y compris chez les policiers - s'y reconnaîtront, ce qui n'est pas le moindre mérite de cet ouvrage, et les sociologues, politologues et historiens évoqués à l'instant auraient bien tort de n'y pas s'attarder à leur tour, car on y trouve des questions d'une acuité considérable (comme par exemple, de s'interroger sur le statut de l'information en des mains démultipliées qui pourrait faire disparaître la «haute police»). Les réponses apportées, sans doute incomplètes, méritent incontestablement d'être connues et assimilées pour repartir, armé d'un solide bagage, au-devant des (més)aventures de l'étude empirique des polices du XXI^e siècle.

■ **Frédéric OCQUETEAU**

IHESI et CNRS

COLLOQUES ET RENCONTRES

*Le gouvernement des corps.
Déviance et normalité, régularités et régulation.
Les nouvelles formes d'action publique sur les
conduites corporelles et sanitaires*
Association Française de Science Politique
D. MEMMI, D. FASSIN (Dir.), 8-9 mars 2001

Comment, aujourd'hui, les corps se gouvernent-ils ? Comment les transformations des pratiques corporelles et sanitaires renseignent-elles sur les modalités de la régulation sociale et politique contemporaines ? Tel est le thème du colloque qui a réuni en mars dernier sociologues, anthropologues, juristes et politistes autour de Dominique Memmi et Didier Fassin. En exhortant les participants à faire sortir la question du gouvernement des corps de la problématique du contrôle social pour lui redonner « sa véritable dimension politique », les deux organisateurs ont d'emblée mis le politique - et par incidence aussi la science politique - au cœur des réflexions.

Dans cette optique, s'intéresser aux changements survenus dans l'appréhension des corps, objets politiques par excellence mais aussi objets les plus privés, conduisait notamment à observer les modifications survenues dans les frontières entre privé et public, entre individu et État. Traitant de l'administration de la santé publique anglaise depuis deux siècles, David Armstrong a ainsi retracé l'évolution de l'identité du patient : réduit à un corps anatomique au

début du dix-neuvième siècle, abordé dans sa dimension psychologique un siècle plus tard, il est aujourd'hui renvoyé à une identité « réflexive ». Cette évolution est indissociable de l'émergence d'une conception de la naissance et de la mort comme processus et d'une appréhension de l'environnement comme générateur de risques pour les corps (pollution, modifications génétiques, etc.). Autrement dit, on ne sait plus quand commence la vie ni quand elle s'achève, pas plus qu'on ne sait ce qui constitue un corps de plus en plus fragmenté et modifiable (clonage, greffes d'organes, changement de sexe, etc.), ni de quelle manière il doit être pensé au sein du système écologique.

En insistant sur le caractère fluctuant et flou de la définition des corps, les intervenants ont alors analysé les appropriations multiples qui pouvaient en être fait, à l'image du corps des prostitué(e)s qui est à la fois objet de tensions politico-juridiques (abolitionnistes *versus* partisans de la réglementation du métier par exemple) et objet de conflits internes au milieu lui-même (développement de nouvelles formes de prostitution, masculine notamment : travestis, *transgenders*, etc.) (Lilian Mathieu). Constitué en enjeu, le corps - dans ses fonctions de reproduction, dans sa maladie, dans ses usages déviants - apparaît comme un support de légitimation de nouveaux acteurs et dispositifs de l'action publique. Des acteurs à l'entrecroisement du privé et

du public, comme ces médecins devenus les dépositaires du pouvoir d'État en matière de bioéthique, chargés de mettre en forme et d'appliquer les dispositifs discursifs qui encadrent les choix de vie et de mort (Dominique Memmi). Des acteurs privés également : le resserrement de la place occupée par l'hôpital dans la prise en charge de la maladie a engendré le transfert des patients à domicile et le développement de « soins profanes » qui mettent en cause le fonctionnement traditionnel d'un système de santé où la famille revient au premier plan (Martine Bungener). De même dans les prisons, où infirmières et surveillants sont appelés à redéfinir leurs attributions face au rôle accru des détenus valides dans la prise en charge sanitaire de leurs compagnons de cellule (Marc Bessin, Marie-Hélène Lechien). Mais le corps lui-même peut devenir acteur et ses stigmates constituer une ressource de revendication et de légitimation : c'est l'exposition de leur corps altéré et souffrant qui permet aux individus d'être pris en charge par le Fonds d'urgence sociale créé en 1998, et qui autorise les demandeurs de titres de séjour à bénéficier d'une autorisation temporaire, attribuée de moins en moins pour raison politique et davantage pour motifs médicaux et humanitaires (Didier Fassin). Un processus qui peut culminer dans l'émergence d'une « biosocialité », notion renvoyant au développement d'une solidarité et d'une action collective fondées sur la possession d'une tare génétique commune (Paul Rabinow).

La recomposition des enjeux politiques et sociaux qui se jouent autour des conduites corporelles porte alors à interroger, à la suite d'Alain Ehrenberg, la façon dont on administre aujourd'hui ce que chacun fait de son corps, la façon dont l'individu est relié au collectif. Les débats et communications

ont en effet insisté sur deux phénomènes qui mettent en cause la production de sens, la création de lien social dont est investi le politique : d'un côté, les individus auraient l'entière charge de leur propre corps, de leur « rapport de soi à soi », de l'autre, ils en seraient en quelque sorte dépossédés par leur insertion dans un environnement où l'homme n'est plus qu'une espèce parmi d'autres. L'usage croissant de la notion de risque - le toxicomane serait maintenant perçu comme un décideur apte à évaluer ses risques (Anne Lovell) -, illustre assez bien les tentatives des politiques publiques de dépasser le clivage, renvoyant les acteurs individuels et collectifs à leurs propres choix et responsabilités tout en développant une démarche sécuritaire, ce dont témoigne la référence accrue au principe de précaution dans la gestion des risques.

Pour autant, l'approche en terme de risque n'épuise pas la question du « *défaut de gouvernementalité* » (Georges Vigarello). Les communications donnent encore à voir deux types de réponses apportées à cette « *attente de gouvernement* ». La valorisation de la parole d'une part, comprise ici comme mise en scène de sa vie, est au centre des dispositifs décrits par Dominique Memmi et Didier Fassin. Elle confine à une « *police des récits* » qui n'est pas sans rapport avec « *l'action psychologique planifiée* » présentée comme le fondement des politiques de lutte contre l'alcoolisme et le tabagisme (Luc Berlivet). Dispositifs apparemment « mous », basés sur la promotion d'une autonomisation des individus confrontés à leurs propres choix mais qui engendrent une « normalisation éthique » et contribuent ainsi à renforcer l'auto-contrôle. Ce « *gouvernement par la parole* » semble également un moyen de donner consistance à des sujets qui, par ailleurs, tendent à être déshumanisés. Car, d'autre part, le gouvernement des corps s'adosse

également de plus en plus à la science et à la technique, notamment à travers une sanitisation des politiques. Perceptible par exemple dans une approche médicalisée des problèmes - l'impuissance masculine devient « *dysfonctionnement érectile* » et se transforme en question de santé publique (Alain Giami) - elle s'inscrit également dans une médicalisation des actes - le transfert des soins à domicile va de pair avec un apprentissage des techniques médicales professionnelles. De cette orientation émerge le risque, évoqué par Pierre Lascoumes, d'une « *biologisation du social* » et du développement d'un « *éco-pouvoir* » qui s'appuierait sur les possibilités de programmation du vivant, sur son artificialisation et sa marchandisation. Ce dernier point, qui renvoie aux soubassements économiques des politiques sanitaires et corporelles, a pourtant été largement absent des débats alors qu'il aurait sans doute permis de traiter l'une des interrogations posées par les organisateurs concernant les spécificités respectives du gouvernement des populations et des marchandises.

Par le biais de la question du gouvernement des corps, les participants ont incontestablement contribué à questionner les modalités actuelles de la régulation sociale et politique, Didier Fassin et Philippe Urfalino se demandant d'ailleurs quel type de citoyenneté pouvait naître de cette nécessité de justifier d'un corps stigmatisé pour obtenir des droits. Pour autant, c'est aussi l'affirmation du renforcement de l'emprise étatique sur les corps qui a sous-tendu les interventions. C'est l'État qui est à l'origine des dispositifs en matière d'action sociale et d'immigration, l'État qui instaure le Comité national d'éthique. C'est aussi l'État qui, par le biais du contentieux matrimonial étudié par Daniel Borillo, promeut la normalité sexuelle à partir de sa définition dans le mariage (l'infidélité homosexuelle

qualifiée d'« injure » par exemple) même si là encore, cela peut relever d'un droit « mou », plus incitateur que pénalisateur, intervenant au travers des demandes individuelles (Marcela Iacub). Le développement de la casuistique dans les modes de gouvernement constituerait un indice supplémentaire de l'existence de cette entreprise de normalisation rationalisée, où le droit tiendrait un rôle essentiel (Jean-Pierre Dozon). Pourtant, comme l'a souligné Philippe Urfalino, le gouvernement n'est pas seulement « actif », il est aussi « réactif », incitant par là à se pencher davantage encore sur ce caractère dynamique pour mieux évaluer les recompositions en cours et leurs effets. Une idée reprise par Jacques Lagroye dans sa synthèse finale appelant à sortir la science politique de l'analyse des acteurs et dispositifs du gouvernement représentatif pour la tirer vers une « science des conflits » entre groupes et institutions pour exercer la domination sociale. Réintégrer ces enjeux de conflits que sont les corps dans le champ des savoirs sur le politique constituerait un moyen d'en renouveler les objets et méthodes et n'est certainement pas sans rapport avec les plaidoyers actuels visant à restaurer le politique, dans sa dimension délibérative et arbitrale, au cœur de l'action publique.

■ Rachel VANNEUVILLE

CERAT (Grenoble)

Les Entretiens FRANKLIN

Confiance publique et science de l'alimentation

26-27 avril 2001, Paris.

Les « Entretiens FRANKLIN » sont des rencontres annuelles destinées à stimuler les savoirs et les recherches sur les problèmes de santé publique en rassemblant des spécialistes de diverses disciplines de sciences

humaines et de sciences dures. Après avoir proposé une réflexion sur la question de la drogue l'année dernière, cette sixième édition était consacrée à la question de « la confiance publique dans la science de l'alimentation ». Comme à l'accoutumé, cette rencontre était placée sous le patronage de grandes figures intellectuelles anglo-saxonnes. Un simple aperçu de quelques membres choisis parmi ceux qui composent le comité scientifique de ces « Entretiens » laissait présager de la qualité de ces rencontres : Howard S. Becker, Eric Dunning, Jack Goody, entre autres¹. C'est autour de ces figures historiques de la sociologie de la déviance, des loisirs ou de l'anthropologie de la famille que se construisent des débats très denses dans une atmosphère conviviale qui tranche avec bien des réunions scientifiques classiques quelque peu austères. Mettons cette qualité des échanges et cette liberté de ton sur le compte à la fois d'un style anglo-saxon habitué à aborder ces rencontres avec des intellectuels rodés à cet exercice mais aussi du travail d'organisation d'Alain Garrigou².

Les rencontres ont débuté par une matinée consacrée aux questions de la confiance et de l'incertitude. Stephen Menell³, directeur scientifique de cette édition, consacra son introduction au concept de confiance publique. Reprenant les travaux du politologue américain R.D. Putnam, il rappela l'existence de la corrélation entre le niveau de capital social⁴ détenu par une

personne et le niveau mesuré de la « confiance publique » dans une institution. Pour lui, les psychoses collectives généralisées que nous rencontrons de plus en plus fréquemment aujourd'hui s'expliqueraient par un déclin du capital social au profit d'un capital économique privilégiant la qualité de vie alimentaire et portant au pinacle le souci de soi au détriment de l'engagement civique. Il évoqua ainsi la possibilité de multiplication de ces angoisses alimentaires dans les années à venir tant le niveau de défiance mesurée est important dans les différents pays européens. S'ensuivit une série d'interventions interrogeant la plasticité du concept de « confiance publique », H.S. Becker précisant que selon lui, la notion de confiance, essentielle, devait s'entendre au sens d'une croyance nourrie par l'accumulation de situations hypothétiques, croyance qui permet à l'acteur de se forger une conviction provisoire et minimale sur la performance d'une institution. Eliot Freidson⁵, éminent représentant de la tradition sociologique de Chicago, entreprit de décrire une catégorie cachée de scientifiques, à savoir ceux travaillant pour les industries agroalimentaires, ingénieurs de l'ombre qu'il qualifie d'« *hidden scientists* » (le sociologue prenant l'exemple des savaristes et des chimistes). Il décrivit ainsi les pratiques professionnelles de ces nouvelles corporations œuvrant dans l'ombre tenues qu'elles sont par les secrets professionnels et la logique de la concurrence commerciale de

•••• (1) Howard S. Becker, Université de Santa Barbara ; Eric Dunning, Université de Leicester ; Jack Goody, Université de Cambridge.

(2) Alain Garrigou, Université Paris X Nanterre.

(3) Stephen Menell, Université de Dublin

(4) Rappelons que Robert D. Putnam lie la qualité de vie et la performance des institutions sociales aux normes produites par les réseaux d'engagements civiques que sont le vote, la participation à des associations ou tout ce qui contribue à améliorer la connaissance des institutions publiques par notamment les médias. Ce sont autant de marques de l'intérêt que porte un citoyen à la vie sociale, signe de sa croyance dans les institutions. Ces engagements civiques facilitent les coordinations et les coopérations entre individus et institutions et contribuent à développer le « nous » au détriment du « je ».

(5) Eliot Freidson, University of Californie, auteur du grand classique *La Profession médicale* (traduction française, Payot 1984).

garantir une qualité minimale des aliments. Comme le souligne E. Freidson, ces pratiques vont à l'encontre de la logique scientifique traditionnelle fondée sur la controverse et l'accumulation de résultats réfutables.

Pour E. Freidson, le faible niveau de confiance publique en l'industrie alimentaire viendrait du fait que le public n'a pas une image claire ni véritablement d'opinion sur ce que font ces ingénieurs au contraire de professions plus visibles sur lesquelles il est possible de porter des jugements (avocats, médecins). Au contraire, ces « *hidden scientists* » ont une identité cachée (contraints qu'ils sont d'être loyaux à leur employeur) et, par cette non-publicité, suscitent des peurs et de la méfiance sur la nature de leurs interventions. La fin de la matinée fut l'occasion d'entendre Hugh Pennington⁶, bactériologiste reconnu, qui fut le président d'une commission d'enquête mise en place à la suite du décès de vingt-neuf personnes victimes d'une intoxication alimentaire en Écosse en 1996. Son propos consista à parler très librement de son expérience au sein d'une telle commission. Cela fut l'occasion d'évoquer en creux la question du contrôle sanitaire et l'existence aux côtés d'une réglementation officielle d'une auto-réglementation des industries qui régulent leurs propres contrôles de qualité, de jeux d'acteurs luttant pour donner une information « officielle » et de concurrences d'expertise, phénomènes qui concourent tous au brouillage de la frontière entre expert et profane dans le contrôle des productions alimentaires.

L'après-midi du 26 avril était consacrée à la question « régulation et politique publique ». Joseph Gusfield⁷ autre figure de l'École de Chicago, auteur de travaux sur les ligues de tempérance aux États-Unis, s'intéressa à la question de la résurgence

contemporaine des mouvements américains de revendication de l'alimentation naturelle (*natural food*), mouvements alternatifs proposant un boycott des industries alimentaires. Après avoir étudié et analysé les mouvements contre les usages de drogues illicites et l'alcool, J. Gusfield s'intéresse depuis quelques années aux implications institutionnelles des mouvements qui ont revendiqué et revendiquent une alimentation naturelle tout au long des XIX^e et XX^e siècles. La question posée par le sociologue est la suivante : quelle conception du corps est promue par ces mouvements sociaux et comment ces représentations du corps sont-elles reliées aux autres aspects de la vie sociale ? En effet, pour J. Gusfield, aux moyens consacrés à la santé de l'individu correspondent une recherche plus globale de symbolisme et la revendication d'un ordre socio-politique meilleur. Ainsi, la renaissance des mouvements de l'alimentation naturelle et leur utilisation d'un discours sur la nature et la culture trahit une remise en cause de l'ordre social dans son ensemble, synonyme de productivisme et de mondialisation. Dans ces ligues contemporaines, le message substantiel est très proche de celui qu'utilisa Graham au XIX^e siècle (fondateur des *Quakers*) même si le contexte social est modifié (les organisations contemporaines étant moins religieuses et moins séculaires). La médecine (qui abuserait du discours rationnel et éthique en niant la dimension morale de l'acte d'alimentation), la science, les industries de l'alimentaire sont ici perçues comme trop puissantes et trop promotrices d'une sagesse conventionnelle que l'on pourrait assimiler à une forme de contrôle social par le corps. Dès lors, les institutions traditionnelles sont tenues pour suspectes, illégitimes, parce

•••• (6) Hugh Pennington, Université d'Aberdeen.

(7) Joseph Gusfield, Université de San Diego.

que symbolisant une perte du contrôle de soi et de l'alimentation de son corps. Ensuite, Michel Basex⁸ montra comment la sécurité alimentaire a été saisie par le droit tout en rappelant que la loi sur les libertés municipales de 1884 consacrait déjà pleinement cette responsabilité du maire à la sécurité des aliments. Thomas Alam et Peter Smith⁹ s'intéressèrent à l'épidémie ESB en étudiant la question des processus décisionnels. Utilisant la littérature de la sociologie de l'action publique communautaire, ils montrèrent, que de façon surprenante, la gestion de cette crise de l'ESB a renforcé les pouvoirs de contrôle des institutions européennes. Loin d'être affaiblies par cette crise, elles n'ont eu de cesse d'utiliser cette mise en cause de leurs capacités pour augmenter leurs compétences communautaires et réaffirmer leur pouvoir de régulation.

La matinée du 27 avril fut consacrée au thème de la nourriture génétiquement modifiée. Quatre interventions firent le point sur la situation européenne en la matière : Anne Murcott, Steve Quilley, et Alister Scott¹⁰ consacrèrent leur intervention à des considérations sociologiques diverses sur ce point alors que Les Levidow et Claire Marris¹¹ analysèrent les raisons d'une résistance à la commercialisation de ces produits en Europe depuis 1998. Pour eux, la résistance populaire européenne à l'importation de telles formes de culture et de production s'expliquerait par le regard que porterait le citoyen sur la décision politique dans ce domaine. Cette dernière apparaît comme trop dépendante de choix d'experts privés dont les jugements manqueraient de transparence. Toutefois, et c'est ce

qui est intéressant dans l'étude des controverses publiques en Europe sur ces produits, le clivage science/public est inopérant. Il est des scientifiques qui se rangent du côté du public pour considérer que les processus de décision sont liés aux forces économiques. Il existe donc un clivage interne au monde scientifique qui contribue à alimenter le clivage global institutions/public. Le travail des institutions consiste alors à gouverner ces deux clivages et à rechercher une forme de sophistication de la décision.

La dernière après-midi fit une place aux perspectives historiques et comparatives. Jean-Pierre Goubert¹² traita de la question de la vaccination anti-variologique des vaches aux XVIII^e, XIX^e et XX^e siècle en France, en Angleterre et en Chine. À partir de l'image populaire de la vache, traversant les siècles et les civilisations, l'historien montra comment dans les civilisations orientale et occidentale, l'homme reste prisonnier de la vache (« la vache et le prisonnier »), la mobilisation de cette anecdote historique permettant de replacer l'affaire actuelle de la vache folle dans une perspective d'histoire longue. En effet, même si l'inoculation/vaccination a constitué une avancée scientifique incontestée pour les médecins au milieu du XIX^e siècle, le passage du monde médical au monde social et notamment agricole posa problème. Une fois adopté le principe scientifique, il restait à vaincre les représentations, les habitus qui s'étaient imposés au cours des siècles. Pascale Gramain-Kibleur présenta, quant à elle, une communication sur les politiques et les scientifiques au chevet des vaches malades

••• (8) Michel Basex, juriste, Université Paris X Nanterre.

(9) Thomas Alam, Université de Lille 2 ; Peter Smith, London School of Hygiene and Tropical Medicine ; Anne Murcott, Université de South Bank ; Steve Quilley, Université de Dublin.

(10) Alister Scott, Université de Sussex.

(11) Les Levidow et Claire Marris, Open University.

(12) Jean-Pierre Goubert, EHESS.

à la fin de l'Ancien Régime. À partir d'un cas d'épidémie de peste bovine entre 1772 et 1776 dans le sud-ouest de la France, elle a pu, par l'analyse des mobilisations professionnelles, repérer la genèse et la formalisation d'une expertise médicale en dehors du champ scientifique aux fins d'une prise de décision des gouvernements locaux. C'est à une archéologie d'un pouvoir scientifico-administratif que nous invite cette historienne, nouveau pouvoir qui s'autonomisera jusqu'à aujourd'hui. Plus largement, on assisterait au fil des années, sur un temps long, au glissement d'un ordre public édicté par les producteurs (paysans, agriculteurs) à un ordre public pour le consommateur qui devient une force sociale ¹³.

■ Jérôme FERRET

Chargé de recherche, IHESI

Gouverner et enfermer,

Centre d'études et de recherches internationales
(CERI)

Paris, 21 mai 2001

L'objectif de ce colloque est de comparer les politiques pénitentiaires dans le temps et dans l'espace. Dans son introduction, Pierre Lascoumes¹ justifie cette ambition en soulignant la pérennité et la généralisation du modèle pénitentiaire dans le monde ainsi que la naturalisation des pratiques d'enfermement. Il s'agit d'associer les points de vue historique et sociologique pour analyser « *ce point obscur des régimes politiques* », cet espace limite, lieu de concrétisation de fonctions symboliques et pragmatiques. Alors que l'historien s'interroge sur l'évolution du modèle pénitentiaire, le sociologue

apporte des connaissances sur le fonctionnement interne des prisons et leur place au sein de la société.

L'extension géographique du modèle pénitentiaire ne signifie pas son uniformité. Les trois registres traditionnels de recours au pénitentiaire (rétributif, disciplinaire, axé sur l'élimination et la neutralisation) sont dosés différemment selon les contextes. Les changements de politique pénitentiaire sont également comparables : entre pragmatisme répressif et réformisme, entre volonté politique et contraintes socio-historiques (*path dependence*), les autorités politiques disposent d'une marge de manœuvre limitée.

L'historien Philippe Artières² développe une réflexion sur les tensions et articulations entre temps politique et carcéral. L'image d'une prison subordonnée au politique a été notamment brisée par Michel Foucault. Dès sa naissance, puis au cours de son développement, la prison s'est distinguée du temps politique, en possédant une historicité propre. Une analyse dans la durée montre que les soubresauts politiques ont eu peu d'effets sur le modèle pénitentiaire et les réformes auxquelles il est exposé. Dans le cas français, le débat sur la prison était déjà bien avancé à la Révolution et l'extension des établissements pénitentiaires a été remarquablement rapide. Dès sa création, la prison a été considérée comme un échec, comme une institution à réformer. L'idée selon laquelle elle fabrique en premier lieu des délinquants est formulée depuis deux siècles.

Les premiers exposés sur des contextes nationaux portent sur la Chine. D'après

••• (13) Signalons la parution des actes des deux dernières éditions des Entretiens : GARRIGOU (A.) (dir.), *La santé dans tous ses états*, Atlantica, 2000 et aussi BECKER (H.S.) (dir.), *Qu'est-ce une drogue ?*, Atlantica, 2001, qui consacre un retour de Becker à la question de la déviance et des drogues depuis l'historique *Outsiders* publié en France en 1985 et republié depuis.

(1) Pierre Lascoumes, CEVIPOF, CNRS.

(2) Philippe Artières, CRH-CNRS.

J.-L. Domenach³, la prison est apparue en Chine au début du vingtième siècle. Depuis l'avènement du régime communiste, les temps politique et pénitentiaire sont très proches, car « *la politique pénitentiaire suit les pulsations du régime chinois* », qui utilise les prisons pour éliminer les opposants et réformer les esprits. Trait classique des régimes dictatoriaux, les détenus politiques sont condamnés pour des crimes de droit commun, et *vice versa*. Un décalage entre les deux temporalités est peut-être en train de s'effectuer aujourd'hui. À propos de la Russie, R. King⁴ souligne les faibles changements qui affectent les prisons depuis la fin du régime communiste. Malgré quelques signes extérieurs de réforme⁵, on ne peut parler de changement institutionnel. La justification et la nature de l'enfermement n'ont pas été remis en question. F. Jobard⁶ complète ce panorama post-communiste par un exposé sur les politiques pénitentiaires en Allemagne. Il observe de nos jours une période de transition, qui n'est, cependant, pas liée à la réunification, mais à des mouvements historiques plus profonds, notamment aux changements socio-économiques qui se sont produits dans les années soixante-dix et quatre-vingt. Actuellement, les taux d'incarcération des anciennes RDA et RFA sont à peu près semblables. Les gardiens de prison n'ont pas été renouvelés dans l'ancienne Allemagne communiste. Par ailleurs, l'axe Est-Ouest n'est pas le plus pertinent pour appréhender les changements de politique pénitentiaire, car l'entraide administrative a été menée selon un mode interrégional et bilatéral de coopération, chaque land occidental agissant en binôme avec un land oriental.

Examinant l'invention d'une nouvelle grille de peines aux États-Unis, à la suite de l'alternance politique des années quatre-vingt, Y. Papadopoulos⁷ remet en cause la vision simpliste qui sous-tend les débats actuels sur la « pénalisation du social » par un État Léviathan. Cette vision repose, en effet, sur un sens commun français, décontextualisé par rapport à la situation américaine, et linéaire, alors que les bouleversements qui affectent la politique pénitentiaire sont le fruit d'influences intellectuelles et de stratégies politiques qu'il conviendrait de dégager. Ces bouleversements remettent en cause le modèle dominant de la philosophie de la peine en vigueur dans les années soixante-dix (amendement, resocialisation, réhabilitation). On assiste, depuis quelques années, à une pénalisation accrue des minorités ethniques et à la multiplication des prisons (des supermax prisons, en particulier, équivalents des QHS en France). Ce phénomène est justifié par l'usage d'une rhétorique politique, basée sur la théorie de l'« incapacitation », selon laquelle la peine serait dissuasive contre le crime violent. Datée des années quatre-vingt-dix, la foi dans la neutralisation des délinquants est portée par les théoriciens de l'« incapacitation », qui sont aussi les promoteurs de la période de sûreté. Les années Reagan ne sont pas entièrement propices aux partisans du tout répressif, puisqu'une loi de 1984 réforme le prononcé des peines dans le sens de la réhabilitation. Toutefois, en 1976, l'ouvrage d'un juge fédéral rompt avec cette philosophie dominante en prônant l'efficacité d'une justice fondée sur une conception de la peine comme juste rétribution de la société, compte tenu de la gravité

••• (3) J.-L. Domenach, CERISciences Po.

(4) R. King, University of Wales.

(5) Les prisons sont désormais administrées par le ministère de la Justice, et non de l'Intérieur ; les visites sont accordées aux experts occidentaux ; le Conseil de l'Europe développe une importante activité dans ce domaine.

(6) F. Jobard, CESDIP-CNRS.

(7) Y. Papadopoulos, Université d'Amiens.

de l'acte commis et de la responsabilité individuelle du délinquant. Cette philosophie pénale coïncide avec la nouvelle jurisprudence de la Cour Suprême, qui revient sur une jurisprudence de 1972, au terme de laquelle la peine de mort avait été déclarée anticonstitutionnelle. Pour faire face à la hausse de la criminalité constatée depuis les années soixante, des juges américains ont trouvé dans les théories rétributivistes des justifications à la sanction. En 1984, le concept de réhabilitation change, au moment même où est créée une commission de réforme sur le prononcé des peines. Cette instance administrative se base sur des critères précis (nature et gravité du crime, histoire criminelle du condamné) pour retirer tout pouvoir discrétionnaire au juge *via* l'établissement de peines échelonnées. En 1987, apparaît une grille de peines d'inspiration positiviste (*sentencing guidelines*) distinguant différents niveaux de punition, selon les types d'infractions et d'infracteurs. Très restrictive, cette grille allonge la durée des sanctions, notamment dans les cas de crimes violents, de trafic et de consommation de stupéfiants, de criminalité en col blanc. La Cour d'appel fédérale devient, de plus, un nouvel acteur. Les conservateurs nommés par R. Reagan et G. Bush avaient ignoré un aspect de la loi de 1984, qui imposait au juge de dévier de la grille des peines dans des cas exceptionnels. Aujourd'hui, toute déviation de la grille est attaquant en appel, tandis qu'on assiste à une hausse des taux de condamnation à des peines de prison ferme, à l'allongement des durées moyennes d'incarcération, à l'augmentation du taux de remplissage des prisons.

Dans le prolongement des interventions de la matinée sur les politiques pénitentiaires dans des pays en transition ou en crise, C. Faugeron⁸ analyse la situation des

prisons françaises de l'après-guerre. Elle soulève le problème de la légitimation de l'incarcération par des lois, surtout par l'argument moral, invoqué dès les débuts de la prison en France, à la suite des réflexions de H.S. Becker et du travail d'«*entrepreneurs moraux*» en Europe. L'après-guerre constitue une période de remise en ordre et de légitimation de la prison par l'argument de l'humanisation des conditions de détention. Outre que l'administration pénitentiaire est affectée par la perte d'une partie de ses bâtiments, de son personnel et de son budget, elle est confrontée à la question de la gestion des individus incarcérés pour fait de collaboration et au retour, sur le territoire métropolitain, des relégués et des forçats de Guyane. Après avoir relevé le manque de théories disponibles, autres que celles des philanthropes au XIX^e siècle, C. Faugeron présente quatre modèles de réforme. Le premier repose sur l'argument de la modernisation et de l'humanisation ; le deuxième correspond au modèle de la réforme morale, directement hérité des débats et des théories pénales du XIX^e siècle ; le troisième à celui de la Défense sociale, réactivé dans les années cinquante sous l'influence d'une frange de professionnels de la santé et du droit de la Société générale des prisons ; le dernier à celui de la bifurcation ou de la dualisation, en œuvre dans la réforme de 1945. Acteur de la politique pénale à cette époque, l'administration pénitentiaire devient, après la Guerre d'Algérie, une administration d'exécution, la Société générale des prisons contribuant à l'élaboration de la loi. En 1958, les éducateurs centrent, par ailleurs, davantage leur action sur le suivi des détenus en milieu fermé et après la sortie de prison. Le modèle de la bifurcation est dominant en Europe, hormis les périodes de crise. Le dernier avatar en

•••(8) C. Faugeron, CNRS.

France de ce modèle est représenté par le bracelet électronique, qui vise à lutter contre l'incarcération pour des faits de moindre gravité pour mieux réserver la prison aux faits jugés plus graves.

G. Salles⁹ centre son intervention sur l'après 1968 et la genèse du Groupe d'information sur les prisons (GIP) en prenant soin d'éviter deux écueils : la présentation de l'événement, soit comme le reflet direct des conditions socio-historiques de l'époque ; soit comme l'expression d'un surgissement autonome et spontané. Créé le 8 février 1971 sous l'égide de M. Foucault, le GIP visait à dénoncer, par une agitation militante, les abus pénitentiaires. Le GIP apparaît comme le fruit de la dynamique contestataire de 1968, comme en témoignent le déplacement des angles d'attaques (subversion d'une institution pour créer un « séisme » plus large) et la politisation du quotidien (centration sur les conditions de vie concrètes des individus). À la suite de publications interdites, plusieurs maoïstes font, pour la première fois, l'expérience de la prison et tentent de la transformer, de l'intérieur, en un espace de lutte politique avec, comme enjeu, l'obtention du statut politique. Si l'esprit du GIP s'inscrit dans la continuité des événements de 1968, il rompt, néanmoins, avec le modèle de l'avant-garde éclairée en privilégiant le choix de donner une voix aux sans voix. La relative autonomie du GIP par rapport aux événements de 1968 s'explique aussi par l'absence de statut d'intellectuel engagé de M. Foucault et l'indifférence dans laquelle ont été tenues les prisons à cette époque. De sorte que le GIP aurait davantage fait émerger un enjeu en 1968 qu'il n'en aurait récupéré un, né de 1968. Les années soixante-dix sont marquées par des changements institutionnels d'envergure (renforcement du droit de sortie, libéra-

lisation du régime général de détention), qui répondent aux nombreuses grèves de prisonniers et de surveillants qui scandent la période. Sous-tendues par les tensions récurrentes qui animent les débats depuis les débuts de la prison (prison comme peine privative de liberté ; importance de la resocialisation du délinquant), ces réformes restent modestes. Fin 1972, le GIP s'auto-dissout, sans que, selon Foucault, la situation pénitentiaire n'ait vraiment évolué.

Suite à cette intervention, Ph. Artières attire l'attention sur la nécessité de différencier prisons/centres de rétention/camps, de préciser l'identité des acteurs avec lesquels s'effectue l'ouverture ou la fermeture de la prison, de dégager l'ensemble des facteurs d'émergence d'une réforme à un moment et dans un contexte donnés, de questionner le rôle des détenus et du milieu associatif dans ces réformes ainsi que la nature des enjeux poursuivis par les prisonniers politiques. Pour conclure, P. Lascoumes revient sur l'existence de tensions, de chevauchements et de superpositions entre le temps du politique et celui de l'enfermement, citant l'exemple des États-Unis, où le politique constitue en quelque sorte une caisse de résonance bien plus qu'un déclencheur de changements en matière de politique pénitentiaire. Les résultats des travaux présentés tendent à corroborer certaines pistes de travail, qui doivent être mises à l'épreuve. Ce constat est particulièrement vrai concernant le transfert des modèles, avec les traductions ou ré-interprétations qu'ils impliquent, selon les contextes ; la différenciation dans les significations données à l'enfermement par les acteurs et les usages de ce dernier ; le rôle des minorités actives, en particulier des détenus politiques, la prison apparaissant ici comme un lieu de politisation.

■ Gilles FAVAREL-GARRIGUES

Julie LE QUANG SANG

Chargés de recherche, IHESI

•••(9) G. Salles, IEP de Paris.

ABSTRACTS

CHANGES IN UNDERSTANDING AND FIGHTING IN GREAT BRITAIN

François DIEU, Benoît DUPONT

Starting from a review of research, this article pinpoints and analyzes the main aspects of police corruption in Great Britain.

While various scandals have lead senior administrators to adopt proactive measures of control and prevention, police corruption is still today a source of concern. The resulting activity is justified not so much by the amount of this corruption, which is on a relatively small scale, as by its implications in terms of the legitimacy of the police force and its management.

POLICE PRACTICES AND THE TRANSITION TO DEMOCRACY IN SPAIN

Xavier VIRGILI ABELLO

The author examines the reasons why the Spanish state, the media and the general public have been losing interest in the work of the police. The

Spanish police was kept out of the transition to democracy up until the early 1990s. In addition, the problem of police corruption seems to have been and continues to be ignored. Despite numerous scandals it is not considered as a social problem, unlike political or economic corruption.

DEMOCRACY AND POLICE INTEGRITY IN EUROPE

Cyrille FIJNAUT

This article aims to analyze the fight against corruption within European institutions and certain member states.

It demonstrates that action taken is not based on a sufficient distinction between the practices of the police and those of other organisations. Moreover, police corruption remains mainly a prerogative of member states.

Finally, the author highlights the importance of a distinction between police corruption and police crime and stresses the impact on the public of a police force's poor reputation

(notably in the Netherlands and Belgium), its credibility and, in the final analysis, the legitimacy of any democratically constituted state.

**DIVERGENT PERCEPTIONS OF CORRUPTION IN THE
GERMAN POLICE**

Klaus HOLZ

This survey aims to make up for the lack of empirical data on police corruption and is based on a questionnaire completed in 1996 by a sample of recruits at the Bade-Württemberg police academy.

Its main interest is to underline the difficulties in defining a phenomenon in flux and blurred at the boundaries, the multiple individual viewpoints within the police, the disparate procedures between departments and the reasons why police corruption is dealt with sporadically or not at all.

Finally, the article investigates the preconditions for effective preventive action and puts forward ideas for action such as improved communication of professional regulations, the need for an ethical charter and codes of conduct.

**ETHICS AND PROFESSIONAL PRACTICES IN THE
RUSSIAN POLICE**

Adrian BECK, Ruth LEE

This survey, carried out in May 2000 among 1125 police cadets and officers attempts to compare differing beliefs and attitudes concerning cor-

ruption. It attempts to find out how cultural and institutional factors, as well as the socio-economic context, influence professional practices and to point to possible changes in attitudes towards corruption during a career in the police.

**SECURITY AND INTEGRITY : THE CREATION OF AN
INDEPENDENT ADMINISTRATIVE BODY**

Bruno LE ROUX

Like similar bodies in other European countries, The Commission nationale de déontologie de la sécurité, only recently set up, aims to underline the important role of a code of conduct for all public or private police services.

While in France, control is given prominence, and elsewhere the creation of ethical standards and sanctions is emphasized, the objective is the same: fostering openness and a respect for the individual in police practices.

**L'INSPECTION GÉNÉRALE DE LA POLICE
NATIONALE (IGPN) :**

BETWEEN DISCIPLINE AND PREVENTION

José R. V. RAZAFINDRANALY

This article is a statistical study of eighteen cases of police corruption which were referred to the IGPN in 2000 and which are representative of various aspects of police corruption in France. It also sets out the principal steps taken by the IGPN in preventing professional misconduct.

**L'INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES (IGS) : THE
LEGITIMACY OF A UNIT OF INTERNAL CONTROL**

Francis LABROUSSE

The activity of the IGS in the fight against police corruption and malpractice is subordinated to various types of submissions, legal, administrative and individual, which is a specific French feature.

Evidence of police corruption does not escape the notice of the IGS, which, as a result of its detailed understanding of police mentalities, competencies and professional practices within the police force, is best equipped to prevent, control and sanction any misconduct.

**IS STATE OF SECURITY A TRANSITORY
PHENOMENON ?**

Philippe ROBERT

Acknowledging the emergence of a State of security responsible for the protection of people and property, the author shows how social relations at the local level are being reorganised through various forms of social control.

These changes are not without their impact on the actors of social control

whose changing patterns of inter-relationships depend on experimentation rather than a prior clearly-defined redefinition of public order. The author recommends a redefinition of security distinct from the American model and, associated with a social policy, leaves open the question of this new state of security.

**TOWARDS A POLICE MONOPOLY OF SOCIAL
CONTROL ?**

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE

This article shows how the erosion of a certain number of procedures of internal social control (through moral pressure) or external (of a social or institutional nature) has led to a growing legalisation and criminalisation of social relations.

In this individualistic context, linked to the socio-cultural evolution of modern societies, there is a growing tendency to look towards policing institutions to meet ever more urgent expectations for the maintenance of order in contemporary society, thereby forcing the police to adapt to often contradictory demands resulting from these changes.

(NDLR) **Erratum** à la demande de l'auteur, la rédaction vous prie de prendre connaissance du rectificatif suivant : à la page 61, in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°43, «Urbanisme et sécurité», en lieu et place de HANOT (DENIS), *La société télé-surveillée*, il faut lire HANOT (Denis), 1996, *Liberté télé-surveillée et télégraphiquement surveillée*, l'Harmattan, Paris.

ONT CONTRIBUÉ

Adrian BECK enseigne au Centre Scarman, à l'Université de Leicester, depuis dix ans. Ses recherches actuelles, en collaboration avec des partenaires russes et ukrainiens portent sur la lutte contre les cambriolages dans trois villes de Russie, sur l'introduction d'une « *community policing* » adaptée au contexte ukrainien et sur la formation des cadres policiers dans les sociétés en transition.
e-mail : bna@le.ac.uk

François DIEU, maître de conférences en science politique à l'Université des Sciences Sociales de Toulouse, est directeur du DESS « Sécurité, Police et Société » 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 sécurité intérieure.
e-mail : francois_dieu@yahoo.fr

Benoît DUPONT, maître de conférences en études policières à Charles Sturt University (Australie), est chercheur associé au Centre

d'Études et de Recherches sur la Police de l'Institut d'Études Politiques de Toulouse (CERP). Ses recherches, qui ont donné lieu à diverses publications, portent sur l'utilisation des nouvelles technologies par les services de police, les mécanismes externes de contrôle de la police, la formation des policiers et l'analyse comparée des politiques publiques de sécurité.

Adresse : School of Policing Studies, NSW Police Academy - McDermott Drive Goulburn NSW 2580 Australie
e-mail : bdupont@csu.edu.au

Cyrille FIJNAUT, professeur à l'université catholique de Louvain (Belgique) et à l'université de Tilburg (Pays-Bas), est l'auteur de nombreux travaux sur les questions pénales en Europe.
e-mail : cyrille.fijnaut@law.kuleuven.ac.be

Klaus HOLZ, commissaire de police (PI) à l'École de Police du Bade-Würtemberg, est actuellement directeur adjoint de la police de Freiburg. Ses dernières publications portent sur la formation continue des officiers de police spécialisés dans la criminalité économique.
e-mail : Klaus.Holz@pdfr.de

Francis LABROUSSE est entré dans la police en 1972, comme élève commissaire de police et a effectué une carrière en sécurité publique successivement en banlieue parisienne, en province et à Paris (préfecture de police). Contrôleur général depuis 1997, il a été nommé chef de l'IGS en avril 2000.
Adresse : IGS, 30 rue Hénard, 75012 Paris.

Bruno LE ROUX, délégué pour les questions de police et de sécurité depuis 1994, député de la Seine-Saint-Denis, depuis 1997, est l'un des sept membres qui composent la Commission nationale de déontologie de la sécurité.

Adresse : CNDS, 66 rue de Bellechasse, 75007 Paris

Ruth LEE, diplômée de l'université de Sheffield (département d'études russes), est actuellement chercheuse associée au centre Scarman, à l'Université de Leicester (Royaume-Uni). La thèse qu'elle conduit porte sur les « jugements moraux dans les services de police russes ».

e-mail : rl23@le.ac.uk.

Jean-Louis LOUBET DEL BAYLE, professeur de science politique, est directeur du Centre d'études et de recherches de l'Institut d'études politiques de Toulouse (CERP). Directeur aux éditions l'Harmattan de la collection « sécurité et société », il est également l'auteur d'un ouvrage *« La police, approche socio-politique »*, publié en 1992, et de nombreux articles sur les questions de police et de sécurité.

Adresse : jl.loubet@free.fr

José R. V. RAZAFINDRANALY, ancien élève de l'École nationale supérieure de Police (ENSP) de Saint Cyr au Mont d'Or (Promotion Lacassagne, 1976), est actuellement chargé d'études à l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN).

Adresse IGPN, 11 rue Cambacérès, 75800 Paris

Philippe ROBERT, sociologue, est directeur de recherches au CNRS (CESDIP). Après avoir fondé et dirigé le CESDIP, il est actuellement

en charge d'un réseau scientifique européen, le Groupe européen de recherches sur les normativités (GERN), spécialisé dans l'étude des normes et des déviances. Parmi ses publications récentes : *Le citoyen, le crime et l'État*, Genève-Paris, Droz, 1999 ; « Mesurer le crime. Entre statistiques de police et enquêtes de victimation (1985-1995) », avec ZAUBERMAN (R.), POTTIER (M.L.), LAGRANGE (H.), *Revue française de sociologie*, 1999, XL, 2, p. 255-294 ; « Éléments pour une sociologie de l'insécurité », *Revue française d'administration publique*, 1999, 91, p. 375-386.

e-mail : probert@ext.jussieu.fr

Xavier VIRGILI ABELLO, fonctionnaire de la Police locale de Tarragone (Catalogne, Espagne), est anthropologue, professeur de criminologie à l'École de Police de Catalogne. Auteur d'une recherche sur la déviance policière en décembre 1998, il a publié également de nombreux ouvrages : Joan PRAT (coord.), 1986, *Trenta anys de literatura Antropològica sobre Espanya*, Arxiu d'Etnografia de Catalunya, núms. 4-5, Tarragona ; J. L. Domínguez i x. VIRGILI, 2000, « La seguridad y la policia, entre modernidad y postmodernidad. Notas para un análisis sistémico sobre sus procesos de cambio », en: *Revista Catalana de Seguretat Pública*, núms 6-7, p. 211-248.

e-mail : xvirgili@tinet.fut.es



DEVIANCE et SOCIETE

articles

Les automutilations et les grèves de la faim en prison

N. BOURGOIN

**Danger et régression du contrôle social:
des valeurs au processus**

M. LIANOS et M. DOUGLAS

**Pourquoi cassent-ils? Présentation des discours
et motivations des casseurs**

G. RICORDEAU

débat: Substitution et prévention de la délinquance

Introduction

D. DUPREZ

**La relation entre cures de substitution à la méthadone
et prévention de la délinquance: une réponse critique
à Niveau et Laureau**

M. AEBI

Réponse de G. Niveau à M. Aebi

G. NIVEAU

actualités bibliographiques

**Monoparentalité, divorce et délinquance juvénile:
une liaison empiriquement contestable**

L. MUCCHIELLI

Direction scientifique: Dominique Duprez et Laurent Mucchielli
E-Mail: deviance@ifresi.univ-lille1.fr

Abonnements: Éditions Médecine et Hygiène
Case postale 456 – CH-1211 Genève 4 (Suisse)
Tél. (022)702 93 11 Fax (022) 702 93 55
E-Mail: abonnement@medecinehygiene.ch
Prix abt. 2001: Individuel (4 numéros): FF 385, CHF 90, BEF 2310, CAD 100

**Revue publiée avec le concours
du Centre National de la Recherche Scientifique
et du Centre National du Livre**

M H
Médecine & Hygiène

Trim./Juin
2001 ~ Vol. 25 ~ N° 2



Cultures & Conflits

CENTRE d'ETUDES SUR LES CONFLITS

Association loi 1901 inter-universitaire d'étude sur l'international, le politique et la sociologie

n° 41 : PACIFICATIONS. RECONCILIATIONS (2)

John CROWLEY

Introduction

Roland BLEIKER et Rodd McGIBBON

Timor-Oriental : le combat pour la paix et pour la réconciliation

Emmanuel BRILLET

Les problématiques contemporaines du pardon
au miroir du massacre des harkis

John CROWLEY

Pacifications et réconciliations.
Quelques réflexions sur les transitions immorales

Hors-thème

Laurence LOUËR

L'intifada d'al-Aqsa : quelle place pour les citoyens arabes
dans l'Etat juif ?

Retrouvez les anciens numéros, les textes en ligne et l'actualité de *Cultures & Conflits* sur Internet : <http://conflits.org>

Abonnements

Un an – quatre numéros –

France : 360 Francs - Etranger : 400 Francs

Adressez votre demande d'abonnement au Centre d'Etudes sur les Conflits,
157 rue des Pyrénées, 75020 Paris

Tel/fax : 01 43 72 96 01

Revue française de sociologie

publiée avec le concours du
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE
et de l'INSTITUT DE RECHERCHE SUR LES SOCIÉTÉS CONTEMPORAINES

59-61, rue Pouchet 75849 Paris cedex 17 France – Tél. : 01 40 25 11 87 ou 88

AVRIL-JUIN 2001, 42-2

ISBN 2-7080-992-3

**Affiliations et désaffiliations en banlieue
Réflexions à partir des exemples
de Saint-Denis et d'Aubervilliers**

Marie-Hélène BACQUÉ
Yves SINTOMER

**La dynamique des scolarités des filles :
le double handicap questionné**

Marie DURU-BELLAT
Annick KIEFFER
Catherine MARRY

**Mutations socio-économiques
et conditions de vie des ménages ruraux
au Cameroun**

Camille EKOMO ENGOLO

**Politique salariale, régulation
et échange social**

Dominique EUSTACHE

**Encastrements et découplages
dans les relations science-industrie**

Michel GROSSETTI
Marie-Pierre BÈS

**Don de sang et don d'organes :
le marché et les marchandises « fictives »**

Philippe STEINER

LES LIVRES

Abonnements / Subscriptions :

L'ordre et le paiement sont à adresser directement à :

Please send order and payment to:

Éditions OPHRYS BP 87 05003 GAP cedex France – CCP Marseille 636 09 E

Tarif 2001 - France : 420 FF (4 numéros trimestriels / *four quarterly issues*)

- Étranger / *Abroad* : 580 FF (4 numéros trimestriels + numéro supplémentaire en anglais /
four quarterly issues + the English selection)

Vente au numéro / Single issue

130 FF le numéro trimestriel / *for each quarterly issue*

180 FF la sélection anglaise / *for the English selection*

Soit par correspondance à / *either by post (or mail) to*

Éditions OPHRYS

BP 87

05003 GAP cedex France

04 92 53 85 72

Post check : CCP Marseille 636 09 E



Droit et Société

Revue publiée avec le concours du
Centre National de la Recherche
Scientifique (France)

ISSN 0769-3362

Administration et abonnements

Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence,
31, rue Falguière
F-75741 Paris Cedex 15
Tél.: 01.56.54.16.00 Fax: 01.56.54.16.49

Secrétariat de rédaction

Ressource pour la Recherche Justice,
54, rue de Garches, F-92420 Vaucresson
e-mail: lesavre@ext.jussieu.fr
Tél.: 01.47.95.98.66 Fax: 01.47.95.98.63

Au sommaire du numéro 47-2001

Dossier:

Aux racines sociales du droit :
variations autour de quelques thèmes luhmanniens
coordonné par André-Jean Arnaud

Niklas Luhmann : *La restitution du douzième chameau : du sens d'une analyse sociologique du droit*
Gunther Teubner : *Les multiples aliénations du droit : sur la plus-value sociale du douzième chameau*
Marcelo Neves : *Etsi le douzième chameau venait à manquer ? Du droit expropriateur au droit envahi*
Pierre Guibentif : *Le chameau dans le laboratoire. La théorie des systèmes et l'étude de la communication juridique quotidienne*
Jean Clam : *Monétarisation, généralisation de l'envie et paradoxe du droit*

Études

Richard V. Ericson, Kevin D. Haggerty : *La communication sur les risques, la police et le droit*
Yannis Papadopoulos, Sonja Wälti, Daniel Kübler : *Gouvernance et légitimité : la politique de la drogue en Suisse comme cas exemplaire*
Catherine Achin : *« Représentation miroir » vs parité. Les débats parlementaires relatifs à la parité revus à la lumière des théories politiques de la représentation*
Jean Kellerhals, Noëlle Languin, Massimo Sardi : *Le sentiment de responsabilité dans les mentalités contemporaines*

Chronique bibliographique

projet

266

été
2001

Marché, acteurs et règles du jeu

Les marchés sont-ils la seule instance de régulation économique ? Leur rôle prépondérant favorise les concentrations d'entreprises. Pourtant, l'analyse des évolutions ne peut s'arrêter là. Même dans les relations économiques, l'efficacité passe par la mobilisation d'autres ressources que financières. Quand le libéralisme pur et dur est mis en cause par les instances internationales comment appréhender aujourd'hui les relations entre économie et politique ?

*Olivier Dard, Jean Fély, Susan George, Érik Izraelewicz
Daniel Michel, Etienne Perrot, Christine Riffart*

Actualité

Entretien avec

LARBI KECHAT

EN VENTE DANS LES GRANDES LIBRAIRIES • • • 136 P., 78 F étr. 85 F

BULLETIN DE COMMANDE

☐ Je souhaite commander le n° 266 de *Projet* au tarif de 78F.

Nom & prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Renvoyer à PROJET - 14 rue d'Assas - 75006 PARIS

<http://pro.wanadoo.fr/assas-editions/>

Economie & Humanisme

n° 356 - mars-avril 2001

Intégration sociale et solidarité internationale : quelles convergences ?

OUVERTURE : Solidarités

V. Berthet

Etre partie prenante et partie donnannte

J. Aimot

Une pédagogie de l'éveil de l'intelligence du cœur

F. Lavagne

ACCÈS À LA CITOYENNETÉ, SOLIDARITÉ INTERNATIONALE :
CONTEXTE ET DÉBATS ACTUELS

Humanitaire, coopération au développement, citoyenneté, insertion : ne pas se contenter de mots ! La solidarité à toujours rendez-vous avec le politique et l'économique.

C. de Wenden, D. Clerc, F. Lavagne, N. Lauriac, C. Grzybowski, A. Akrouit

QUELLES PRATIQUES DE SOLIDARITÉ ? LA FÉCONDITÉ D'UNE HYBRIDATION

Le croisement des initiatives de solidarité internationale et des pratiques d'accompagnement social en France se fait moins rare, en particulier avec l'appui des collectivités territoriales. Pourquoi et comment peut-il être porteur de développement, pour les personnes et pour les peuples ?

D. Babigeon, P. Kammerer, D. Hennetin, S. Boudersaya,
V. Berthet, B. Stasi, C. Jacquier, ADCAVL, S. Karsz, R. Valette, F. Bourgeois

SOCIÉTÉ FRANÇAISE

Le piège identitaire et le découpage du territoire

D. Mandon

DÉVELOPPEMENT MONDIAL

Aide au développement : quand le FMI frémit

A. Chaffa

ÉTHIQUE

Le développement de l'homme, sens de toute innovation sociale

V. Berthet

CHRONIQUE BIBLIOGRAPHIQUE

L'éthique économique, enjeu politique

H. Puel

Dossier du prochain numéro : **Les consommateurs à nouveau présents
dans le mouvement social ?**

Abonnement 2001 : France : 280 F TTC - Étranger : 320 F - Étudiant : demi-tarif
Vente au numéro : France : 75 F - Étranger : 80 F (port compris)

14 rue Antoine Dumont - 69372 LYON cedex 08 - FRANCE
tél. 33 (0)4.72.71.66.66 - fax 33 (0)4.78.69.86.96 - courriel : ehlyon@economie-humanisme.org