

LES CAHIERS
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Police et recherches

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, 2002

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.

Police et recherches

La commande publique, espace de médiation

Dossier

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

L'installation du comité scientifique de l'IHESI

■ Daniel VAILLANT, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, Dominique MONJARDET	9-18
--	------

Confrontations

Le policier et le chercheur

■ Luc RUDOLPH	19-30
---------------------	-------

La corruption policière en France, une situation qui génère peu d'inquiétudes... et peu d'études

■ Roger LE DOUSSAL	31-45
--------------------------	-------

Les sciences humaines et la formation dans la Police nationale. Paradoxes, malentendus et perspectives

■ François MOLIN	47-57
------------------------	-------

Conflits d'altérité entre Polices et Sciences sociales.

Un chercheur français au Brésil

■ Jean-François DELUCHEY	59-72
--------------------------------	-------

Faire de la recherche avec des gendarmes.

Retour sur quinze années de sociologie de la gendarmerie

■ François DIEU	73-84
-----------------------	-------

Réflexions sur la place de la recherche dans le débat public : le cas de la Police

■ Christian MOUHANNA	85-95
----------------------------	-------

Production de savoirs

Police de proximité en France.

Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI entre 1998 et 2001

■ Jérôme FERRET 97-117

Délinquance économique et financière,

un domaine de recherches en reconstruction

■ Jean-Paul JEAN, Georges GARIOUD 119-128

Recherches et politiques sociales et familiales

■ Julien DAMON 129-145

Politique parlementaire et recherche scientifique :

une expérience qui est un défi

■ Cyrille FIJNAUT 147-166

Repères

CHRONIQUE INTERNATIONALE

La recherche institutionnelle en matière de justice pénale aux États-Unis

■ Jean-Paul BRODEUR 167-195

NOTES ET ÉTUDES

L'impact de la vidéosurveillance sur les désordres urbains,

le cas de la Grande-Bretagne

■ Éric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNET 197-211

Douane et « sécurité ». Ordre négocié et dynamiques identitaires

■ Bruno DOMINGO 213-232

Actualités

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

■ Dominique LABBÉ, Nacer LALAM 233-239

COLLOQUES ET RENCONTRES

■ Anne WUILLEUMIER 241-244

ABSTRACTS 245

ONT CONTRIBUÉ 249

INDEX DES AUTEURS 253

INDEX DES NOTES BIBLIOGRAPHIQUES 257

AVANT - P R O P O S

L'activité de recherche ne résume pas, loin s'en faut, celle l'IHESI. Elle n'est qu'une composante d'un ensemble plus vaste de missions qui lui ont été confiées lors de sa création en 1989. Moins visible sans doute que celle qui est déployée par exemple en matière de formation, il n'en demeure pas moins qu'elle constitue depuis lors un domaine à part entière dans lequel s'investit l'Institut en vue de faire fructifier l'héritage des précurseurs de la Mission de la recherche de la Direction de la formation de la Police nationale (DFPN)¹.

Peu visible certes, cette activité n'en est pas moins régulièrement évoquée par chercheurs et policiers qui lui attribuent alors un rôle majeur dans le développement de travaux de recherche sur l'objet «sécurité intérieure» en raison de sa capacité à accompagner et conforter un nécessaire et, souhaitons-le, irréversible mouvement d'ouverture réciproque de la police à la recherche et de la recherche à la police. C'est sur cet impact de l'activité de commandite de recherche déployée par l'IHESI que je vous propose aujourd'hui de nous pencher ensemble.

Dominique Monjardet en avait proposé en 1997 un bilan «raisonné»². Il n'est pas dans nos intentions d'apporter un complément chronologique à ce texte, mais bien davantage, en prenant cette seule fin d'année 2001 comme moment révélateur d'un état de la question, de contribuer, conformément à la tradition d'incitation qui marque les interventions de l'IHESI, à l'alimentation d'une réflexion dont nous n'avons pas vocation à détenir le monopole.

Les premiers textes que vous lirez dans le dossier sont des documents d'actualité, puisqu'il s'agit des trois discours prononcés lors de l'installation, le 25 septembre 2001, du comité scientifique de l'IHESI. Ce fut l'occasion pour deux Ministres (Daniel Vaillant pour l'Intérieur et Roger-Gérard Schwartzenberg pour la Recherche) et un directeur de recherche au CNRS (Dominique Monjardet) d'exprimer de manière croisée les raisons de leur militantisme en faveur de l'institutionnalisation des relations entre le savant et le politique en matière de sécurité intérieure.

•••• (1) Cf. MONJARDET (D.), 1997, «Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'Intérieur» in *Revue française de science politique*, vol. 47, n°2, p. 211-225.
(2) Cf. MONJARDET (D.), 1997, *art. cit.*

Trois policiers et trois chercheurs témoignent à leur suite de leur sentiment concernant l'impact de l'activité de recherche dans le champ de la sécurité intérieure.

Luc Rudolph, contrôleur général de la police nationale, dresse un portrait en demi-teinte de la réception dans la police des diverses analyses issues de travaux savants ou prétendant l'être : la sensibilité policière est à fleur de peau sur ces questions, voici le chercheur prévenu... si tant est qu'il n'aille pas en déduire, au prix d'un contre-sens patent, un déficit de considération de la part des policiers pour l'activité de recherche elle-même.

Roger Le Doussal, inspecteur général honoraire de la police nationale, dis-sèque, dans le champ particulier de la corruption policière dont il est un observateur attentif et reconnu, les enjeux de connaissance dont le chercheur est toujours absent, alors que sur ces points précis le regard interne, demeuré solitaire, ne peut que constater les limites structurelles de son efficacité. Si le chercheur peut parfois douter de son utilité sociale, voici qui devrait le rassurer... ou l'interroger sur ses propres modes de sélection des objets d'étude légitimes.

François Molin, directeur de la formation continue et de la recherche au sein de l'École nationale supérieure de police de Saint-Cyr au Mont-d'or (ENSP), témoigne des apports des sciences humaines en matière de formation policière. Assez peu mobilisées en formation initiale, il a pu constater en

revanche l'intérêt qu'elles éveillaient chez les stagiaires dont il a la charge... à la condition expresse qu'un tiers s'ins-titue en médiateur de la transmission.

Jean-François Deluchey, jeune docteur en science politique, livre, à partir d'une expérience singulière de recherche sur la police brésilienne, quelques enseignements concernant l'arrière-plan symbolique sur le fond duquel s'instaure la relation entre le policier et le chercheur. Son statut d'étranger au monde policier, renforcé par celui d'étranger au monde brésilien, a placé la rencontre sous le signe de l'altérité tant de son point de vue que de celui de ses hôtes. Loin d'inciter à le minimiser ou à prôner son dépassement, c'est pour l'auteur au contraire autour de ce constat qu'il faut articuler une démarche de recherche cohérente.

François Dieu, maître de conférences à l'IEP de Toulouse, revient sur la familiarité certaine qu'il possède concernant le monde gendarmique. Acquisse mais non innée, et en cela spécifique, sédimentée au gré d'un parcours indissolublement personnel et institutionnel, cette familiarité lui a donné l'occasion d'observer en particulier l'expression d'une diversité d'attitudes de la part des gendarmes envers le chercheur, diversité dont il nous livre une typologie non dénuée d'auto-réflexivité. C'est dire aussi que le rôle social du chercheur fait l'objet, du point de vue des acteurs observés, d'enjeux et d'attentes spécifiques, multiples et non réductibles à l'univers de références des scientifiques.

Christian Mouhanna, chercheur associé au centre de sociologie des organisations, présente enfin un certain nombre de réflexions accumulées au long d'une expérience conséquente en matière de recherche contractuelle : si les institutions de commandite de recherche jouent un rôle certain dans l'émergence de travaux scientifiques, il ne faut pas surestimer leurs capacités, notamment en matière d'influence sur le politique. Détentrice d'une position non monopolistique, la recherche contractuelle se confronte bien au contraire à un certain nombre de résistances/concurrences qu'il s'agit d'analyser de manière à rompre avec une vision irénique du destin social des productions intellectuelles³.

Dans un second temps, cinq auteurs se penchent, à travers l'analyse de situations concrètes, sur l'impact de la commande publique sur le champ scientifique.

Il fallait bien commencer par exposer une partie de l'activité de l'IHESI dans ce domaine : deux articles y sont consacrés.

Jérôme Ferret, chargé de recherche à l'IHESI, présente la dynamique qui a animé la production de savoir consacrée à la thématique « police de proximité ». Inspirée par la recherche anglo-saxonne, une problématique originale mettant l'accent sur la question du territoire et la notion d'ordre local sert de ligne directrice aux travaux externalisés ou conduits en interne. Ni propre, ni sale,

une véritable expérience de recherche, sans équivalent dans le débat français.

Jean-Paul Jean et Georges Garioud, respectivement directeur et directeur adjoint du GIP Mission de recherche Droit et Justice, reviennent sur une expérience de partenariat qui les a amené à travailler, avec l'IHESI, à la reconstruction d'un champ de recherche consacré aux délinquances économiques et financières transnationales. Ils retracent la genèse de cette rencontre qu'il a fallu provoquer entre chercheurs et préoccupations publiques.

Deux auteurs se chargent enfin d'apporter des regards complémentaires à partir d'expériences menées dans un ailleurs thématique ou national.

Julien Damon, responsable du bureau Recherche de la Caisse Nationale des Allocations Familiales retrace la longue expérience accumulée par la CNAF dans ce domaine. Officiellement instituée depuis 1960, l'activité de commandite de recherche y connaît une forme de professionnalisation. Pour les chercheurs qui y participent de l'intérieur, elle s'actualise dans l'invention d'un nouveau métier consacré à l'interface et à la valorisation et d'une nouvelle posture de recherche, susceptible de plus value scientifique, la « participation observante ».

Cyrille Fijnaut, professeur à l'Université de Louvain (Belgique), revient enfin sur son expérience personnelle de recherche pour le compte de commissions parlementaires. Si la commandite

•••(3) Il n'en va pas de même aux États-Unis. On lira à ce propos avec profit la présentation par Jean-Paul Brodeur de l'expérience de recherche institutionnelle conduite par le Département fédéral de la Justice (NDLR : se reporter à la rubrique *Chronique internationale* de cette livraison).

tire, là aussi, son origine dans des enjeux de connaissance non comblés, pour de bonnes ou de mauvaises raisons, par la communauté scientifique, et génère ainsi une plus-value d'ordre scientifique, l'absence de tiers intermédiaire entre le politique et le chercheur donne souvent à ce type de recherche un caractère d'exercice de haute voltige.

Ni omnipotente, ni insignifiante, l'activité de commandite de recherche remplit une fonction latente, celle de créer les conditions d'une rencontre entre chercheurs et acteurs lorsque celle-ci, pour diverses raisons, ne peut se produire de façon spontanée. Ni vendue ni angélique, elle tente d'établir des passerelles entre savoir faire scientifique, qu'elle enrichit à l'occasion, et particularisme professionnel d'acteurs,

qu'elle se refuse à considérer *a priori* comme incapables de faire la sociologie de leur propre pratique, contrairement à ce que certains chercheurs pressés tentent de faire accroire. C'est en quelque sorte comme des médiateurs qu'il convient de regarder ceux qui œuvrent au développement de ce dialogue inter-professionnel, partageant avec ceux qui font de la médiation leur profession dans d'autres secteurs sociaux, le risque d'être perçus comme des « traîtres » par les uns et par les autres. À certains égards, cela se rapproche de l'équilibrisme ; cela n'en constitue pas moins dans le secteur de l'action publique comme dans d'autres, une composante de plus en plus indispensable à la gestion des sociétés modernes.

■ Jean-Claude KARSENTY

L'INSTALLATION DU COMITÉ SCIENTIFIQUE DE L'INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

— par Daniel VAILLANT, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG,
Dominique MONJARDET

9

Le 25 septembre 2001, Daniel Vaillant et Roger-Gérard Schwartzberg respectivement ministre de l'Intérieur et ministre de la Recherche, ont conjointement installé le comité scientifique de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI), créé par l'arrêté inter-ministériel du 28 juin 2001¹ et dont la présidence a été confiée à Dominique Monjardet, directeur de recherche au CNRS. Si un certain nombre de scientifiques, dont on retrouve les noms parmi les membres du comité,

ont, de longue date, joué un rôle informel important tout au long de la jeune histoire de l'Institut, l'événement consiste aujourd'hui dans l'affichage politique qui est donné à cette structure de soutien. Cette officialisation constitue un signe révélateur de la confiance pérennisée présidant aux relations entretenues entre police et recherche, et c'est au titre de ce symbole que nous avons souhaité reproduire dans ce numéro spécial les discours qui ont scandé cette cérémonie à l'IHESI.

•••• (1) Publié au JO du 28 juillet 2001.

(2) Décret n°91-903 du 10 septembre 1991.

Daniel VAILLANT
ministre de l'Intérieur

C'est un grand plaisir pour moi de procéder, aux côtés de Roger-Gérard Schwartzberg, et en présence d'experts reconnus, à l'installation du comité scientifique de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI).

Tout le monde connaît ici l'implication de Dominique Monjardet dans le domaine de la sécurité intérieure et plus particulièrement ses recherches sur le travail policier, travail qu'il a su analyser, revenant sur des idées reçues qui assimilaient la police à un bloc homogène, mettant au contraire en lumière le pluralisme des opinions et des comportements d'un corps que je sais également animé par des valeurs communes.

À l'heure où se met en place, par vagues successives, la démarche ambitieuse de la police de proximité, qui vise à placer le citoyen au cœur de l'action et de l'organisation policières, je ne peux que me réjouir de ce que D. Monjardet ait accepté de présider le comité scientifique de l'IHESI, un institut qu'il connaît bien par ailleurs pour y avoir exercé des fonctions, avant de conseiller un directeur central de la sécurité publique.

Avec la création d'un comité scientifique élargi à des universitaires, des directeurs de recherche au CNRS, des spécialistes de la police et des questions de sécurité, c'est la mission de cet institut en matière de capitalisation du savoir scientifique sur les questions de sécurité qui se trouve consacrée.

À côté d'administrations souvent tournées, par nécessité, vers la gestion de l'urgence et des crises, il est en effet indispensable qu'un regard scientifique soit porté sur les évolutions à moyen et à long terme de notre société, sur les insécurités qui la menacent, sur le fonctionnement même des structures chargées de la sécurité, qu'il s'agisse de prévention, de répression ou plus généralement de gestion des risques, et enfin sur les attentes des citoyens sur ces sujets, attentes qui sont par nature évolutives.

C'est le rôle de l'IHESI, et le fait qu'un comité valide les travaux de recherche, apporte une garantie, une caution supplémentaire.

Grâce à ce regard scientifique - ô combien nécessaire - le débat sur la sécurité, que les échéances électorales ont parfois tendance à transformer en débat sur l'insécurité, peut espérer trouver - ou retrouver - un ton dépassionné, une approche « raisonnée », pour reprendre une formule chère à l'IHESI.

Mais j'attends plus de l'IHESI qu'une pacification du débat. Certes un apaisement est nécessaire, parce que la polémique sur la sécurité, en particulier dans la période actuelle, n'est pas féconde, parce que la technique qui consiste à jouer sur les peurs, outre qu'elle ne témoigne pas d'un grand respect pour nos concitoyens, ne permet pas de produire de la sécurité.

J'attends aussi, et surtout, de l'IHESI qu'il éclaire le débat, en rassemblant les savoirs, en les mettant en perspective avec les objectifs du ministère. Le temps de la recherche n'est pas toujours compatible, hélas, avec le temps politique dont les échéances sont, comme chacun le sait, marquées par des délais rapprochés. Cela n'interdit pas au politique d'avoir une vision prospective. Cela n'interdit pas non plus à la recherche de s'adapter aux préoccupations des décideurs.

La recherche a en effet ceci de bénéfique pour le praticien qu'elle l'éclaire sur ses propres pratiques, qu'elle l'aide à en mesurer les effets, qu'elle lui permet de comprendre les difficultés qu'il rencontre, qu'elle l'autorise à se comparer à d'autres.

C'est ce perpétuel et nécessaire dialogue entre l'action et la recherche qui doit constituer, à mon sens, et la raison d'être et la force d'un institut comme l'IHESI, rattaché au ministre de l'Intérieur, mais qui ouvre le ministère sur un domaine plus vaste.

Parce que la criminalité est un phénomène complexe dans ses causes et évolutif dans ses manifestations, *a fortiori* quand elle « met en jeu » les plus jeunes, elle impose une compréhension toujours plus fine de ce qui la nourrit, une capacité d'innovation toujours plus grande pour y répondre, et une persévérance constante dans l'effort.

C'est cela aussi qui rend la recherche si précieuse. Elle peut nous garder des simplismes, des idées toutes faites,

des solutions à l'emporte-pièce qui sont si faciles à brandir quand il s'agit d'insécurité.

Il est coutume aussi de demander quand on aborde ce domaine : « Mais que fait la police ? » et D. Monjardet, avec d'autres ici, chercheurs ou praticiens, est bien placé pour répondre à cette question. Plusieurs d'entre vous, historiens, peuvent dire aussi ce qu'elle a fait dans un passé récent ou plus lointain.

Pour ma part, comme ministre de l'Intérieur, j'ai le souci de savoir ce qu'elle fera dans un avenir proche, et avec quels moyens. C'est pourquoi j'ai confié au directeur général de la Police nationale la mission d'engager la Police dans une démarche prospective. La Police nationale a en effet trop souffert d'une absence de vision à moyen terme et de continuité ; elle a besoin d'une vision stratégique pour anticiper l'évolution de ses missions, et s'adapter aux enjeux de la société de demain.

J'ai aussi le souci de savoir avec qui elle le fera. Car l'idée que la sécurité n'est pas qu'affaire de police, cette idée que l'IHESI a si bien contribué à diffuser, s'impose désormais à tous comme une évidence. La coproduction de sécurité, et le contrat local de sécurité qui l'organise, fondé sur une volonté de résoudre en commun les problèmes, au plus près du terrain, garde toute sa pertinence. Là encore, la recherche est utile pour montrer qui sont les acteurs, ce qu'ils apportent, ce qu'ils produisent.

J'étais hier à Strasbourg, devant l'assemblée parlementaire du conseil de l'Europe, et j'ai pu mesurer à quel point le partenariat en matière de sécurité correspond à une demande des villes européennes. L'internationalisation de certains réseaux de criminalité est aussi un fait reconnu. Dans cette optique, l'IHESI a son rôle à jouer, et son ouverture sur l'international ne peut que favoriser les comparaisons, les échanges de savoirs, les mises en synergies. La police de proximité, la coproduction de sécurité, tout cela mérite d'être confronté à d'autres démarches, comparé à d'autres pratiques.

Faire émerger les nouvelles questions de sécurité, éclairer les décideurs, accompagner les acteurs, voilà le sens d'une recherche scientifique couplée à une démarche pratique. Je

me réjouis que l'installation du comité scientifique, qui - reconnaissons-le - a pris un peu de temps, soit l'occasion de rappeler tout cela.

La création d'un comité scientifique procède de la même exigence de transparence que la mise en place de la Commission nationale de déontologie de la sécurité ou celle, à venir, d'un Observatoire de la délinquance. Veiller au respect des règles de déontologie, mesurer la réalité de l'insécurité vécue et ressentie par nos concitoyens, évaluer aussi l'impact des politiques publiques de lutte contre la délinquance, c'est la marque du respect que nous devons à nos concitoyens.

Mesdames et messieurs, par votre participation, vous ferez progresser la connaissance sur les questions de sécurité, à un moment où la demande sociale est forte, et les réponses, pour certaines, encore à inventer. Nous devons tous ensemble faire preuve d'imagination ! Je vous remercie.

Roger-Gérard SCHWARTZENBERG

ministre de la Recherche

Je suis heureux d'installer aujourd'hui, avec Daniel Vaillant, le comité scientifique de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI).

Le décret du 10 septembre 1991, qui porte organisation de l'IHESI, précise que celui-ci est *« chargé de conduire des études et des recherches concernant la sécurité intérieure et coopère, à cet effet, avec les universités, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche »*.

Par sa nature pluridisciplinaire, l'Institut permet de créer un lien entre l'expérience des hommes et des femmes de terrain et les travaux plus prospectifs des chercheurs, de créer une articulation entre le monde professionnel et le monde scientifique.

« Le département Étude et recherche anime et coordonne les programmes d'études et de recherche destinés à développer le champ des connaissances en matière de sécurité ».

« Le Comité scientifique est associé à l'élaboration de programmes de recherche. Ces derniers lui sont soumis pour accord avant leur approbation par le Conseil d'orientation. Il en évalue également les résultats. Le Comité scientifique est composé d'experts qualifiés en raison de leurs travaux. Ses membres sont nommés par arrêté conjoint du ministère de l'Intérieur et du ministre de la Recherche ».

Le 28 juin 2001, les deux ministères concernés ont donc pris un arrêté conjoint portant nomination à ce Comité scientifique de l'Institut. Ce comité est présidé par Dominique Monjardet, directeur de recherche au CNRS. Il comprend de nombreux professeurs d'université et chercheurs de plusieurs organismes de recherche : CNRS, Fondation nationale des sciences politique, etc. Il s'agit souvent de spécialistes du droit pénal, de criminologie, de psychologie, de science politique et de sciences sociales en général.

Il est très utile de rapprocher science et société, notamment en accordant une attention particulière aux sciences humaines et sociales, qui ont beaucoup à nous dire sur l'homme et sur la vie sociale. Les chercheurs ne vivent pas repliés dans une tour d'ivoire ou dans une forteresse du savoir académique, pont-levis relevé. Les chercheurs sont dans le siècle et dans la société. À l'écoute de besoins et de ses attentes. Il existe aujourd'hui une forte demande sociale à l'égard de la science. Cette expertise est particulièrement sollicitée en sciences sociales, pour parvenir à une meilleure compréhension et maîtrise des enjeux sociaux : organisation du travail, ville, environnement, transports, intégration et, bien sûr sécurité. La recherche doit répondre à ces défis sociaux, avec des travaux à finalité sociale.

Les sciences sociales peuvent contribuer à éclairer les politiques publiques. En effet, elles sont, plus spontanément que d'autres, des sciences citoyennes. Leur force d'observation, de proposition, de critique parfois, peut contribuer à éclairer les grands enjeux sociaux et les choix politiques.

Votre Comité scientifique donne précisément corps à la vision d'une recherche impliquée dans la cité.

L'OBJET DES RECHERCHES

Les recherches menées par votre Institut visent à « *approfondir la réflexion, analyser les menaces et à éclairer les décisions publiques* ».

Les questions de sécurité sont souvent parcourues de peurs diverses et contradictions, car la méconnaissance entraîne le soupçon ou les réactions irrationnelles. La vocation de l'Institut est notamment d'éclairer le débat public afin de l'apaiser.

La recherche est surtout développée autour de trois axes : fonctionnement des institutions, stratégies, attentes des citoyens ; risques, menaces et perception de l'insécurité ; action et politiques publiques mises en œuvre dans le domaine de la sécurité intérieure.

Les thèmes de la recherche ont ainsi été les suivants : délinquance des mineurs, lectures quantitatives de la délinquance, évaluation des dispositifs de proximité, politique de lutte contre les drogues, corruption, délinquances

économiques et financières transnationales, immigration et intégration, sécurité et nouvelles technologies, violences urbaines.

Pour mettre en place des interfaces entre le monde de l'action publique et le monde des chercheurs, l'Institut a développé des collaborations avec de nombreux organismes de recherche et universités : par exemple avec le CNRS, l'INSEE, les Universités de Paris X, de Bordeaux II, de Toulouse II, de Grenoble II parmi beaucoup d'autres. Ces liens sont matérialisés par des Conventions et des programmes de recherches financés par l'Institut à la suite d'appels d'offres.

D'une manière générale, vos programmes de recherche sont financés sur les crédits réservés au Bureau central de recherche et développement (BCRD) au ministère de l'Intérieur à hauteur de 850 000 F en autorisations de programme en 2001. Cet effort sera, bien sûr, poursuivi, au BCRD 2002.

Ces travaux sont valorisés par la publication des *Cahiers de la sécurité intérieure*, portant sur des sujets comme « la dynamique des emplois dans la sécurité », « l'enquête de victimation », « les dilemmes de la proximité », etc.

Par ailleurs, afin d'inciter les étudiants à choisir la sécurité intérieure comme champ d'études et de les aider dans leur démarche, un Prix de thèse sur la sécurité intérieure a été créé par l'Institut, en liaison avec l'Université et le monde de la recherche.

Avec la mise en place de votre Comité, Mesdames, Messieurs, c'est une étape supplémentaire qui est franchie dans le sens de la structuration de la recherche sur les questions de sécurité intérieure.

Votre rôle est important dans ce dispositif. Vous êtes les garants de la bonne marche scientifique de la recherche au sein de l'IHESI. Il vous appartient aussi, désormais, de réfléchir sur les orientations à long terme, sur la programmation de la recherche qui aura vocation à être conduite à l'IHESI. Vos propositions compléteront celles du conseil d'orientation de l'Institut, et elles ancreront davantage encore son action à l'interface de la recherche et de la cité.

Je vous remercie à nouveau d'avoir accepté de consacrer du temps et de l'énergie à cette tâche et je souhaite à votre comité des travaux très fructueux.

Dominique MONJARDET
directeur de recherche au CNRS

L'IHESI existe depuis douze ans, et même en décomptant les quelques années, entre 1994 et 1997, qui ont été moins fécondes dans le domaine de la recherche, l'Institut a donc de longue date développé une expertise aujourd'hui reconnue dans la commandite de recherche dans ses champs d'intérêt, sans pour autant disposer de l'appui, soutien, renfort... du comité qui est aujourd'hui installé.

Un mauvais esprit pourrait en conclure que les choses auraient pu continuer ainsi, et que le dit comité est voué pour l'essentiel à un rôle honorifique.

Je tiens à dissiper l'illusion que pourrait ainsi caresser tel ou tel de ses membres : l'instance qui est aujourd'hui instituée a devant elle une tâche importante, susceptible de mobiliser effectivement l'ensemble d'entre nous.

Au-delà du travail évident d'évaluation et soutien du département recherche de l'IHESI, et de la réponse à telle ou telle demande que son existence même est susceptible de susciter, on peut en effet identifier déjà trois chantiers, sans préjuger de ceux que mes collègues suggéreront, je n'en doute pas, dès cet après-midi.

Il reste encore beaucoup à faire pour informer, sensibiliser, motiver la communauté scientifique, dans ses diverses disciplines, autour des champs d'étude et de recherche qui intéressent l'Institut. Ceux-ci sont encore trop souvent objets de polémiques et de procès d'intention avant même d'être travaillés.

Symétriquement, il reste encore beaucoup à faire pour que soient admises la possibilité, la nécessité et la fécondité d'une démarche de recherche au sein du ministère de l'Intérieur, où son principe même soulève encore beaucoup de réticences, si ce n'est de défiance affirmée. Sur ce plan, la validation scientifique donnée aux programmes de recherche de l'Institut par le comité scientifique devrait, au minimum, permettre aux services intéressés d'être rassurés sur la qualité de la démarche scientifique proposée, et donc

leur permettre de se dispenser d'en tenter à leur tour une évaluation, d'autant que l'expérience prouve régulièrement que le résultat de ces tentatives est, et ne peut être, faute de compétence scientifique, qu'affligeant.

En troisième lieu, le comité sera amené à apporter toute son aide à ce qui reste l'enjeu majeur de toute l'activité de recherche entreprise dans cette maison ou à son initiative : la valorisation interne et externe des produits de la recherche. Beaucoup a été fait dans cette voie par l'équipe actuelle de l'Institut, qui a multiplié colloques et publications, mais beaucoup est encore à entreprendre pour donner aux résultats des recherches la publicité qu'ils méritent.

On pourrait allonger indéfiniment cette liste : l'actualité nous rappelle cruellement que la prospective en général, et dans le champ de la sécurité en particulier, est une discipline encore en enfance. Il y a, en collaboration avec le Centre de Prospective du Ministère, mais aussi avec bien d'autres structures de recherche (équipement, ville, justice) un ample, et difficile chantier à ouvrir pour construire une démarche d'investigation scientifique dans cette direction.

De même, le débat qui voit s'affronter aux États-Unis chercheurs et praticiens sur les causes, et donc les responsables de la baisse de la criminalité à New York (et autres lieux), nous rappelle que nos sociétés consacrent des moyens considérables à lutter contre des phénomènes, ou comportements, dont les causes profondes nous restent finalement très obscures. Ce qui nous alerte sur le fait que la criminologie, ou sociologie de la déviance, est encore dans notre pays, tout à fait sous-développée. S'il n'est pas à la portée du seul IHESI de remédier entièrement à cette situation, au moins peut-il jouer un rôle d'aiguillon dans les partenariats qu'il faudra constituer pour encourager les investissements - intellectuels au premier chef - dans cette direction.

Ainsi le Comité scientifique a devant lui une tâche tout à fait imposante, je ne doute pas qu'il en ait le goût, et la capacité, il ne reste qu'à lui souhaiter de disposer du temps requis pour une action de longue haleine.

LE POLICIER ET LE CHERCHEUR

— par Luc Rudolph

Longtemps à l'écart des investigations des chercheurs, la police semble progressivement devenir un champ privilégié où s'exerce leur curiosité. La méfiance entre les deux parties reste encore largement présente, alimentée par certains *a priori* réciproques, qui ne peuvent être levés que par des chercheurs objectifs et inscrivant l'action de la police dans son contexte social.

19

Ce n'est qu'avec un fort retard sur leurs confrères étrangers que nos chercheurs ont commencé à se pencher sur la police en France. Le sujet leur paraissait-il inintéressant ou l'inhibition des Français vis-à-vis de leurs services chargés de maintenir l'ordre et la sécurité publics avait-elle touché également les scientifiques ? Impossible de savoir. Ce qui est certain aussi, c'est que trop longtemps, la maison policière fut fermée à des regards extérieurs, qui, il est vrai, ne faisaient pas preuve d'une grande motivation pour se poser sur elle. Par voie de conséquence, la recherche était restée le fait de quelques esprits curieux internes à l'institution, au point que c'est un policier¹ qui a inventé, dans ses articles publiés dans la *Revue administrative*, le terme de « policologie » pour désigner la « science » qui se charge d'étudier la police.

Le « chercheur » - ou celui qui s'intitule ainsi -, a deux voies pour approcher l'institution policière. L'officielle le fait passer par les subtils cheminements du ministère de

....

(1) LE CLERE (M.), 1972.

l'Intérieur qui choisira son lieu « d'atterrissage », après l'accord pas toujours facile à obtenir de chefs de service qui considèrent avoir bien autre chose à faire que de chapeonner des « curieux » qui constitueront une charge pour eux. L'autre consiste à jouer à quitte ou double en s'adressant directement au responsable territorial, en espérant qu'il aura assez d'indépendance d'esprit pour ouvrir la porte de son service : à vrai dire, cette voie est sans issue pour toute recherche autre que très limitée ou le fait d'étudiants ou enseignants locaux. Les portes de la police ne sont encore qu'entrebaïllées, nécessairement par un portier central.

Ayant eu la chance d'être assez souvent au contact des chercheurs tant à travers leurs investigations à l'intérieur de services dont j'avais la charge que lors de multiples colloques, les remarques ci-après sont certes le fruit d'une expérience personnelle, mais nombreux sont, par expérience, les policiers dont l'avis est proche de cette description.

Y A-T-IL UNE POLICOLOGIE EN FRANCE ?

Même si, depuis les années soixante-dix, où les pionniers de la faculté de droit de Nice² ont commencé à scruter l'univers de la sécurité, jusqu'à en faire un thème d'enseignement, l'intérêt pour les choses de la police s'est notablement développé, on n'a pas encore le sentiment que s'est dégagé un vrai corpus doctrinaire scientifique dans ce domaine. Le policier, lecteur attentif des écrits produits dans le secteur qui le concerne, a durablement le sentiment d'une démarche en ordre dispersé, au coup par coup, même si l'IHESI s'est astreinte depuis plus de dix ans à tenter de fédérer cette jeune science qui balbutie encore, et dont les recherches souffrent parfois des maladies infantiles que la plupart de ses grandes sœurs ont connues.

....

(2) ASSO (M.), 1980.

LA POLICE VUE PAR GRAND-PAPA

Du moins est-on sorti de la logique presque exclusivement descriptive des anciens écrits sur la police, pour entrer dans le champ analytique.

Si l'on remonte dans le temps, on s'aperçoit de ce que seuls quatre types d'écrits sur la police existaient :

- *Les mémoires*, plus ou moins apocryphes, plus ou moins proches de la réalité vraie, rédigés par d'anciens policiers ou préfets de police, étaient le plus souvent des odes à leur propre gloire, fort éloignées de l'esprit critique qui doit animer le scientifique voire le mémorialiste digne de ce nom³.

- *Les articles de presse*, soucieux d'allécher le public, n'étaient guère plus crédibles, accommodant le quotidien pour le rendre plus attractif au lecteur (*Le Petit Journal, Détective*). Les auteurs se limitaient à la description, la plus alléchante possible du fait divers du jour. La logique en était plus proche de celle du feuilleton alors en vogue que du vrai travail d'investigation. On avait presque envie de rajouter à chaque article la mention « à suivre ».

- *Les pamphlets* des traditionnels admirateurs de guignol, heureux de voir rosser le flic, reflètent certes une première ébauche de critique, mais aussi orientée et guère plus crédible que les panégyriques des auteurs maison (*L'Assiette au Beurre*, E. DAUDET).

- *Les livres*, plus structurés, mais largement dirigés vers le factuel ou la Justice, de quelques auteurs du passé, qui se sont penchés sur les grandes (et parfois petites) « affaires »⁴, complétés de temps en temps par quelque ouvrage de recherches historiques⁵.

Globalement, on ne sortait guère de l'événementiel. L'analytique n'était qu'exceptionnel, souvent le fait d'auteurs internes en mal de justification ou défendant des thèses politiques⁶. Dans ce contexte, certains ont néanmoins fait preuve d'une indiscutable prescience, même si, à l'époque, leur propos n'était pas dépourvu d'arrière-pensées⁷. L'exception à la règle - et la première ébauche d'une approche argumentée, bien qu'elle soit globalement peu critique sur divers aspects de l'institution - était le fait de certaines revues syndicales « maison » ou de la défunte *Revue de la Police nationale*.

« RECHERCHE » OU RÉFLEXION INTERNE

La *Revue de la Police nationale*, ou certains organes syndicaux (*Police nouvelle*, *La Tribune du commissaire*) ont

....

(3) BELIN, 1950; MACÉ (G.), 1884; CANLER, 1986.

....

(4) LE TEXIER (M.), 1989; BOUCHARDON (P.), 1926; LONDON (G.), 1932.

....

(5) BUISSON (H.), 1955.

....

(6) ALLARD (P.), 1934.

....

(7) SARAZIN (J.), 1974.

apporté le premier vrai regard non purement factuel sur le fonctionnement de l'institution. Certes dans le premier cas s'agissait-il de recherches peu susceptibles de mettre mal à l'aise le financeur (le ministère quel qu'il soit), mais du moins trouvait-on là de véritables articles de fond tant sur les aspects historiques, que sur la situation hors des frontières hexagonales, sur l'équipement, etc. L'actuelle revue *Civique* - en son nouveau supplément policier - est encore loin d'avoir, dans le domaine qui nous intéresse, le niveau de son prédécesseur.

Les organes syndicaux ou les ouvrages de leurs dirigeants⁸ pouvaient s'intéresser aux mêmes thèmes, avec un regard souvent quelque peu plus orienté vers des intérêts catégoriels, mais pas nécessairement d'une parfaite objectivité. Certains articles ou les travaux conduits lors de Congrès ont pourtant prouvé que le regard des policiers sur leur institution pouvait être sans complaisance, et leurs analyses plus pertinentes que celles de l'Administration elle-même.

....

(8) MONATE (G.), 1972 ;
DELEPLACE (B.), 1987.

22

Parallèlement, depuis plusieurs décennies, des générations d'élèves commissaires font leur petit travail de recherche-maison. Dans le cadre de leur formation à l'École nationale supérieure de la Police (ENSP), il leur faut élaborer un mémoire, qui, traditionnellement s'intéresse à un thème interne ou tournant autour de la sécurité, qui a souvent l'intérêt de faire, à un instant T, le point sur un sujet donné.

Il est dommage que tant le champ syndical que - à un degré moindre - les travaux de l'ENSP, ne semblent guère avoir motivé la curiosité de nos modernes chercheurs.

DES CURIEUX AUX MŒURS BIZARRES

L'émergence d'une nouvelle race de vrais chercheurs sur la police a bouleversé l'institution, ébahie de voir se poser sur elle des yeux curieux qui n'étaient plus seulement ceux des journalistes à la recherche de l'information qui fait vendre, ou ceux des censeurs du monde de la justice traditionnellement vigilants et critiques. Il a fallu que les policiers s'habituent à les voir dans leurs locaux, assister à leurs

....

(9) MONJARDET (D.), 1996.

patrouilles et interventions, s'intéresser à leurs mœurs, à leurs pratiques, à leurs archives (pas seulement judiciaires : les mains-courantes, voire les registres d'emploi suscitaient également leur intérêt) ou posant des questions paraissant saugrenues aux matérialistes qu'ils sont⁹. Deux univers étrangers l'un à l'autre apprenaient à se côtoyer. Ils n'apprenaient pas toujours pour autant à vraiment se connaître.

Il faut dire que, si les chercheurs abordant la police font souvent effort d'amabilité, à défaut d'une totale ouverture d'esprit, ils ne trouvent pas nécessairement en face d'eux des interlocuteurs parfaitement ouverts : les médias ont mis la sensibilité de ceux-ci à fleur de peau et la suspicion propre aux gens souvent échaudés reste très présente.

La police est un monde hermétique à qui ne le pratique pas au quotidien : il y faut une longue immersion, sans préjugés initiaux, pour décortiquer objectivement l'univers policier. Trop, parmi les premiers « curieux » ne faisaient que passer, ne s'intéressant qu'à un thème limité, à une « tranche de vie », et ne cherchant guère à vraiment connaître la maison et les hommes l'habitant.

23

DES EXPÉRIENCES MALHEUREUSES

Avec les chercheurs, les rapports ont été (sont) souvent pleins d'arrière-pensées : « *Ils ne sont pas de notre monde, ils ne peuvent pas nous comprendre. Parfois, on leur raconte des histoires* ». En face, il n'est pas exceptionnel d'avoir (eu) à faire à des chercheurs, faux-monnayeurs en quelque sorte, qui venaient en fait trouver - à distance - dans une pseudo-analyse/alibi de la police, la justification aux idées préconçues, parfois politisées, qu'ils s'étaient forgées sur elle¹⁰. Les policiers ne se retrouvent alors guère dans des analyses qui se placent aux antipodes de ce qu'ils vivent au quotidien. C'est à mon sens ainsi que l'on peut rendre compte de la dimension fréquemment conflictuelle des relations entre policiers et chercheurs s'agissant des travaux produits sur l'organisation policière elle-même (au sens large). Certes, on pourrait être tenté d'attribuer ces difficultés au fait que les policiers auraient du mal à accepter de se voir tels qu'ils sont. Mais la réalité est plus complexe

....

(10) LANGLOIS (D.), 1973.

que cela. Nous allons l'illustrer au travers de quelques exemples.

La littérature abondante sur les bavures, la lutte des classes dans la police, les dérives alléguées de la hiérarchie, le racisme policier, les turpitudes des services de renseignements ou des indicateurs a beaucoup contribué à rendre suspecte l'activité de recherche au sein des services de sécurité. Doit-on penser que la difficulté vient du fait que ces questions représentent un sujet tabou pour les policiers ? De mon point de vue c'est bien plutôt le fait qu'elle soit souvent sans nuances qui explique les blocages policiers.

DES « BAVURES » FASCINANTES

Prenons la littérature consacrée aux bavures policières. Traitant de ces phénomènes, les chercheurs oublient de les contextualiser : rapportées aux millions d'interventions policières, les « bavures », dont il ne s'agit pas de nier l'existence, représentent un phénomène marginal ; la dimension micro-sociologique de leur survenance (pression du stress et de l'événement) est souvent occultée au profit d'une analyse structurelle qui tend à faire comme si les bavures étaient immanentes à l'activité policière, alors qu'elles pourraient être situées dans une approche comparative concernant l'ensemble des professions (on pense en particulier aux professions médicales ou journalistiques, voire judiciaires, même si leurs « bavures » peuvent apparaître plus discrètes et surtout ne tuent pas toujours... du premier coup). Les policiers et leur hiérarchie ne sont pas plus mauvais que les autres humains : ils recèlent des médiocres et des maladroits, comme les autres, et une telle comparaison permettrait peut être même de montrer que cette proportion y est moindre que dans d'autres professions. C'est pourtant l'effet inverse que produit sur les policiers ce type de traitement sans nuance de leurs défaillances professionnelles (cf. « Les Dossiers noirs de la Police »). De ce point de vue-là également, l'analyse gagnerait à être présentée de manière plus globale : chez les policiers, la mort fait partie du risque professionnel, qu'il s'agisse de la leur propre ou de celle des « civils ». Les analyses angéliques qui oublient

de re-situer l'activité policière dans ce contexte passent à côté non seulement de la compréhension des dynamiques propres à une profession mais également, ce qui est plus grave, empêchent de penser les moyens d'une gestion saine de cette spécificité. Pensant combattre une réalité inacceptable, elles produisent l'effet inverse, en prônant des solutions radicales et utopistes: désarmement de la police, ensevelissement des policiers dans un maquis de contraintes procédurales ou bureaucratiques...

QUESTIONS DE CONTEXTE

Autre exemple, l'analyse des branches d'activité policière. Comment ne pas voir qu'un pays sans renseignements est un pays sans cuirasse, et qu'une police sans informateurs restera borgne? Les grands sentiments n'y pourront rien. Le maintien de l'ordre quant à lui fait l'objet d'analyses contrastées, entre le lénifiant cantique à l'excellence de la stratégie française dans ce domaine et le « CRS-SS » de mai soixante-huit. Mais *quid* d'une analyse plus fine qui mettrait en valeur les véritables atouts du modèle français de maintien de l'ordre, qui ne se réduisent pas aux stéréotypes que peuvent trouver des observateurs trop superficiels? Contrairement à ce que semblent penser ces analystes, ce type d'activité ne peut se comprendre de manière intrinsèque, par la seule analyse des unités mobiles, mais bien au contraire dans l'articulation de celles-ci avec les services territoriaux. L'ignorer est masquer leur interaction dans ce qu'elle a de fonctionnel mais également de dysfonctionnel.

Ce type de rendez-vous manqués s'étend jusqu'à l'exploitation des archives que la police a heureusement entrouvertes, mais, à l'occasion, et à son détriment. Dans ce cas, même si l'analyse est justifiée, elle est rarement équilibrée. Tel chercheur n'a de cesse de déterrer quelques vieux cadavres de la guerre d'Algérie, bien saignants, à mettre au débit de la police¹¹. Pourquoi pas, s'il n'oublie pas de voir ceux des policiers, qui pourtant jalonnent son parcours! Tel autre remue les remugles de Vichy¹²: à croire que seule la Police a collaboré. Et personne ne s'est penché, sauf dans quelques rarissimes articles maison, sur les

....
(11) EINAUDIE (J.-L.), 2001.

....
(12) BERLIÈRE (J.-M.), 2001.

« flics » de tout grade qui ont résisté, parfois longtemps avant certains qui sont devenus leurs critiques. Au niveau historique, on attend encore dans la police, la recherche exhaustive, objective et sérieuse, qui embrassera tous les aspects de son action avec impartialité, et hors du souci du scandale qui fait vendre, ou de l'exemple exhumé à l'appui d'une thèse préconçue. Les archives de la Gendarmerie restent, elles, prudemment opaques. Malgré certaines dérives constatées, on ne saurait regretter que telle n'ait pas été l'attitude policière.

Vu du côté policier, le sentiment est fort que la recherche a souvent servi de faux-nez à la justification d'un politiquement correct, qui rangeait automatiquement les policiers quasiment dans les rangs des malfaisants¹³. Faut-il s'étonner si la suspicion a commencé à envelopper ces drôles de chercheurs ?

....

(13) HAMON (A.),
MARCHAND (J.-Ch.), 1984.

DES « SPÉCIALISTES » SOUVENT DÉCEVANTS

26

Sociologues, ethnologues, psychologues, spécialistes du droit et de la procédure, mais aussi, journalistes, travailleurs sociaux, parlementaires en mission, écrivains, magistrats, corps préfectoral, et d'autres, comme des repris de justice, se penchent avec plus ou moins de sollicitude sur l'activité de la « maison », avec, trop fréquemment, un point commun : ils en ignorent quasiment tout, en connaissent un petit bout et croient tout savoir. Rares sont ceux qui viennent faire une observation en entomologistes, en prenant leur temps, en s'immergeant durablement dans l'institution et en côtoyant longuement ses membres. On passe le plus souvent quelques heures, quelques jours, parfois quelques semaines, et on s'en va, convaincu d'avoir compris.

Rares sont dès lors ceux qui produisent quelque chose d'exploitable, étant entendu que même de qualité, les conclusions ne sont pas toujours validées : des pans entiers du monde policier, appuyés par des politiques à courte vue, sont en effet, il faut l'admettre, parfois frappés de cécité partisane¹⁴. Mais l'aveuglement des chercheurs a occasionnellement lui aussi été abyssal : l'analyse de la situation dans nos banlieues et celle des violences urbaines faite par

....

(14) CARRAZ (R.), HYEST (J.-J.),
1998.

la plupart des observateurs extérieurs a mis près de vingt ans à rejoindre celle des policiers. Cette capacité interne à produire avant les autres des réflexions qui finissent par être reconnues comme pertinentes prouve à nos yeux que les policiers savent qu'ils ne peuvent méconnaître au point qu'on voudrait leur faire croire une réalité qu'ils côtoient tous les jours.

LA LOUPE DES JURISTES

....

(15) DELMAS-MARTY (M.),
TRUCHE (P.), LAZERGES (C.),
et al., 2001

Les rapports élaborés par les spécialistes du droit sont sans doute ceux qui restent le plus généralement, sur le plan pratique, sujets à caution¹⁵. Les policiers sont depuis longtemps échaudés par des analyses, des réflexions, des propositions (j'ai failli écrire « élucubrations ») certes fascinantes quant à la théorie, mais parfaitement impraticables dans le quotidien procédural de la police, que l'on se garde bien d'associer aux conclusions, même si on a fait mine d'aller chercher chez elle la validation de réflexions déjà arrêtées. On va parfois écouter les policiers, mais on ne les entend pas : la référence incantatoire aux droits de l'Homme semble avoir définitivement pris le pas sur toute autre considération.

....

(16) BODY-GENDROT (S.),
1998.

Cela provoque régulièrement des monstruosité quant aux mineurs délinquants (avec l'aide des sociologues)¹⁶, ou plus récemment dans le champ de la procédure applicable aux auteurs présumés de crimes et délits.

Les aspects procéduraux de l'activité des policiers attendent encore l'analyse méthodique et fouillée des pratiques et contraintes de ceux-ci, qui permettrait de ne plus laisser le législateur et ses inspireurs écrire n'importe quoi, qui prend force de loi.

QUELLE RECHERCHE ?

Si le factuel et le sociologique ont généré quelques regards attentifs, des pans entiers de l'univers policier semblent encore peu explorés.

Ainsi les aspects relatifs à l'organisation n'ont que médiocrement retenu l'attention. Des analyses comparatives avec

l'étranger ouvriraient pourtant sans doute des champs de réflexion intéressants. Comment fonctionnent des services de même nature ? Quelle est leur rentabilité ? Que penser de la gestion des forces mobiles ? Quelle organisation territoriale pour la police ? La police doit-elle être entre les mains des policiers ? Comment communiquer dans la police ? Intérêts et inconvénients d'avoir trois forces de police différentes ? Comment fonctionnent les services de renseignement et de contre-espionnage ? Comment fonctionne la formation ?...

La même remarque prévaut pour les moyens et les effectifs. Comparer les moyens des polices européennes (budget, recherche, véhicules, équipement, politique immobilière, etc.) serait sans doute décapant pour l'ego national, et révélerait la situation pas toujours enviable faite à la sécurité hexagonale. Quant aux effectifs, on ressasse depuis si longtemps de fausses idées reçues sur l'importance de ceux respectifs des forces de l'ordre des différents pays, et au premier chef, de la France, que l'on n'essaie même plus de distinguer ce qui est vrai de ce qui est faux, ni ce qui est comparable de ce qui ne l'est pas.

Même le domaine des statistiques de la délinquance ne fait que depuis peu de temps l'objet d'études. Elles sont certes bien difficiles à conduire, l'Europe des chiffres étant encore à l'état de l'utopie. C'est un champ d'autant plus important qu'il est encore peu défriché.

LA VULGARISATION

La recherche ne saurait être une fin en soi. Si la grande majorité des chercheurs qui se sont penchés sur le berceau de la police n'a trouvé pour ses écrits qu'un public confidentiel, du moins les policiers se sont-ils relativement réconciliés avec le monde universitaire, ou ceux qui y œuvrent, à travers des investigateurs qui ont su obtenir de plus larges audiences, en embrassant, au-delà de la police, le vaste champ de la sécurité.

La plupart des agents de la force publique se retrouvent et reconnaissent leurs préoccupations dans la majorité des écrits de certains représentants du monde universitaire -

.....

(17) BAUER (A.), RAUFER (X.), 2001.

.....

(18) JELEN (C.), 2000.

ou para-universitaire - non-strictement juridique¹⁷, ou de certains journalistes tentés de sortir du superficiel¹⁸. On ne peut que regretter que la plupart des universitaires de stricte obédience, peu connectés avec la réalité, restent globalement loin des approches policières.

Cet état de fait donne à penser qu'en France, si la recherche strictement centrée sur la police reste encore sujette à de fortes critiques du monde auquel elle s'intéresse, celle qui élargit son domaine d'intérêt, en y resituant la police dans un contexte dont elle n'est qu'une composante parmi d'autres, apparaît globalement sensiblement plus fondée. Ceci doit faire réfléchir tous ceux qui s'intéressent à l'institution policière. En elle-même, celle-ci peut certes constituer un champ d'investigations intéressant. Elle ne peut cependant être comprise qu'en resituant son existence et son action dans son domaine d'action quotidien. Ainsi, seulement, devient-elle compréhensible sous tous ses aspects. À défaut, on ne peut assister qu'à un retour sur une forme de « nombrilisme » reproché au corps policier, mais que reproduisent ceux qui focalisent sur une « maison » qui ne se comprend qu'à travers son imbrication dans la vie sociale au jour le jour.

29

LES APPORTS DE LA RECHERCHE

Sans la recherche, le monde policier français continuerait à vivre peu ou prou recroquevillé dans l'hexagone. Le vieux repli identitaire national vole peu à peu en éclats devant les ouvertures sur l'extérieur et les regards décapants sur l'intérieur que provoque le scalpel de la recherche. En effet, celle-ci est, malgré quelques acrimo- nies policières, globalement positive pour l'institution.

Cette dernière est obligée de se remettre en question et doit cesser de fonctionner en circuit fermé. Il est bon qu'elle soit observée et qu'elle le sache, à condition que l'on cherche objectivement à bien la comprendre : toute critique est alors acceptable.

■ Luc RUDOLPH

Contrôleur général. Inspection générale de la Police nationale

- ALLARD (P.), 1934, *L'anarchie de la police*, Calmann-Lévy, 123 p.
- ASSO (B.), 1980, « Les forces de police et les flux touristiques », *Cahiers du tourisme*, n°24, Université Aix-Marseille III.
- BAUER (A.), RAUFER (X.), 2001, *Violences et insécurités*, PUF, 127 p.
- BELIN, 1950, *Trente ans de sûreté nationale*, Bibliothèque France Soir, 328 p.
- BERLIÈRE (J-M.), 2001, *L'épuration de la police de Vichy (1944-1953) : d'après des archives inédites du ministère de l'Intérieur*, Perrin, 500 p.
- BODY-GENDRY (S.), 1998, *Les villes face à l'insécurité : des ghettos américains aux banlieues françaises*, Bayard, 366 p.
- BOUCHARDON (P.), 1926, *Crimes d'autrefois*, Ed. Perrin, 272 p.
- BUISSON (H.), 1955, *La Police : son histoire*, Nouv. éd. latines.
- CANLER, 1986, *Mémoires de Canler : ancien chef du service de sûreté, 1797-1865*, Mercure de France, 576 p.
- CARRAZ (R.), HYEST (J.-J.), 1998, *Rapport au Premier ministre sur une meilleure répartition des effectifs de la police et de la gendarmerie pour une meilleure sécurité publique*, Assemblée nationale, 99 p.
- DELEPLACE (B.), 1987, *Une vie de flic*, Gallimard, 256 p.
- DELMAS-MARTY (M.), TRUCHE (P.), LAZERGES (C.), et. al., 2001, *Une nouvelle procédure pénale ? Etude de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*, revue de science criminelle et de droit pénal comparé, n°1, p. 3-148.
- EINAUDI (J.-L.), 2001, 2^e édition, *La bataille de Paris : 17 octobre 1961*, Seuil, 409 p.
- HAMON (A.), MARCHAND (J.-Ch.), 1984, *P. comme Police*, A. Moreau éd., 418 p.
- JELÉN (C.), 2000, *La guerre des rues : la violence et les jeunes*, Pocket, 237 p.
- LANGLOIS (D.), 1973, *Les dossiers noirs de la police française*, Seuil, 250 p.
- LE CLERE (M.), 1972, *La police*, PUF, 127 p.
- LE TEXIER (R.), 1989, *De Ravachol à la bande à Bonnot*, France-Empire, 208 p.
- LONDON (G.), 1932, *Comédies et vaudevilles judiciaires*, LGDJ, 324 p.
- MACE (G.), 1884, *Le service de la Sûreté par son ancien chef*, G. Charpentier et Cie éditeurs, 394 p.
- MONATE (G.), 1972, *La police pour qui ? avec qui ? : fédération autonome des syndicats de police*, Desclée de Brouwer, 112 p.
- MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la Police : sociologie de la force publique*, La Découverte, 480 p.
- SARAZIN (J.), 1974, *Le système Marcelin : la police en miettes*, Calmann-Lévy, 247 p.

LA CORRUPTION POLICIÈRE EN FRANCE

une situation qui génère peu d'inquiétudes... et peu d'études

par Roger LE DOUSSAL

Dans sa définition restreinte, la corruption policière est en France un phénomène mineur. Jugée peu inquiétante, elle est peu étudiée. Elle devrait l'être davantage. Difficile à détecter et à prouver, elle est facilitée par certains aspects du fonctionnement de l'institution et peut conduire à une délinquance de groupe. Il ne suffit donc pas d'éliminer les « pommes pourries » et de renforcer la déontologie générale. Il faut aussi rechercher des mesures de prévention ciblées.

31

L'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) a organisé le 5 octobre 2001, en prolongement de la réflexion engagée dans le numéro 44 des *Cahiers de la sécurité intérieure*, le colloque « Corruptions et déontologies dans les mondes policiers », Cyrille Fijnaut y a fait la synthèse des débats d'une matinée consacrée à la présentation de travaux de chercheurs dans divers pays européens et nous y avons fait celle des débats de l'après-midi, consacrée à la situation française¹.

Ce sujet universel est à ce jour peu étudié en France, pas du tout par la recherche et, à notre connaissance, pratiquement pas dans l'institution. Sans doute parce que, dans la Police-Gendarmerie, le phénomène est tenu pour faible et stable et parce que, en dehors de l'institution, il ne suscite pas de réelles inquiétudes dans l'opinion - à la différence de celles qui s'attachent à certaines attributions policières (tel l'usage de la force, éventuellement abusif, illégitime ou discriminant) ou aux pratiques corruptrices de quelques milieux économiques ou politiques.

....

(1) Simple mise en forme de cette demi-synthèse, le présent article fait nécessairement de nombreuses références à : *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, 2001, « Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance », 2^e tr., n°44, dont l'objectif était de « faire progresser le savoir sur un problème qui demeure en France indéniablement méconnu »..

Une des conséquences de ce désintérêt est que la façon dont la corruption policière est connue, traitée et prévenue dans notre pays n'a pu être approchée au cours de ce colloque qu'à travers les données fournies par des exposés de l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN), de l'Inspection générale des services de la préfecture de Police (IGS), et de l'Inspection technique de la Gendarmerie nationale (ITGN)². Ce sont là trois regards internes, d'organismes actifs dans l'investigation, mais peu orientés vers la détection. Et si ces organismes apportent un soutien précieux à la prévention³, celle-ci incombe à la formation et, plus encore, au management (policier, mais aussi administratif et judiciaire : préfets, procureurs).

Ainsi, le 5 octobre 2001, la situation française n'a été vue par aucun regard externe et tous les regards internes n'ont pas été sollicités. Malgré cela, grâce à leur expérience de l'investigation (dont ils ont un quasi-monopole), les trois organismes intervenants ont livré de nombreuses données empiriques et alimenté une réflexion qu'on peut articuler autour de quatre questions.

QUELS CONTOURS FIXER À LA CORRUPTION POLICIÈRE ?

UNE DÉFINITION DIFFICILE

Cette question renvoie à la coexistence de trois niveaux d'acception : commission de faits pénalement qualifiés comme tels (corruption active ou passive, concussion, trafic d'influence, etc.) ; adoption de comportements anti-déontologiques « contraires à la probité »⁴ et participation à n'importe quel type de déviance policière, qu'elle soit due à des fautes individuelles ou qu'elle se rattache à une « corrosion » du fonctionnement de l'institution.

L'acception maximaliste, théorisée par Maurice Punch en 1999 et dominante dans les pays anglo-saxons⁵, a le mérite d'affirmer que, comme tous les autres comportements policiers déviants, les cas de corruption ne peuvent se comprendre que rapportés à l'environnement organisationnel. On évite ainsi qu'ils soient commodément présentés comme une suite de défaillances individuelles, sans

....

(2) Seul cet exposé ne figure pas in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, op. cit.

....

(3) Cf. RAZAFINDRANALY (J.), 2001, p. 164-170.

....

(4) L'article 7 du code de déontologie de la Police nationale dispose que le fonctionnaire de police « est intègre et impartial ». Au cas de faute professionnelle liée à un manquement déontologique de cette nature, il peut être disciplinairement sanctionné, indépendamment de tout fait constitutif d'une éventuelle poursuite pénale. Le cas est fréquent. Soumis à « double peine », les policiers sont ainsi plus sévèrement traités que par exemple les élus, pour qui une non-condamnation pénale est assimilée à une virginité déontologique.

....

(5) Cf. PUNCH (M.), 2000, p. 217-247 ; DIEU (F.), DUPONT (B.), 2001, p. 9-36.

....

(6) Cf. LE DOUSSAL (R.), 1993. Sur le fondement d'une étude établie en septembre 1988 par l'IGPN (étude non publiée mais disponible à la bibliothèque de l'IHESI), on y plaiderait pour une complémentarité entre la prévention des fautes individuelles et celle des dysfonctionnements de l'organisation policière.

....

(7) Cf. FIJNAUT (C.), 2001.

....

(8) Les exemples abondent : s'agissant seulement d'affaires anciennes, jugées et médiatisées, citons le rôle de policiers corrompus dans l'assassinat du ministre de Broglie (1976) et dans les attaques à main armée commises en 1984-1985 par le groupe dit des « ripoux de la BRB » (Brigade de répression du banditisme de la préfecture de Police!).

liens avec d'éventuels dysfonctionnements institutionnels⁶. Elle a en revanche l'inconvénient d'étendre exagérément le champ des formes de la corruption, d'y faire entrer presque toutes les fautes professionnelles et infractions pénales commises par des policiers et de dissoudre leurs spécificités dans une notion dont chacun s'accorde à reconnaître qu'elle est « floue ».

L'acception minimaliste, retenue par l'IGPN-IGS, se réfère aux seuls « pièges de l'argent ». Au strict délit de corruption, elle agglomère quelques délits à caractère financier, sans s'élargir à l'idée que la corruption est « *l'acquisition indue d'avantages personnels, actuels ou à venir* ». Cette acception à dominante juridique permet de traiter efficacement les dossiers d'affaires mais ce traitement au coup par coup ne favorise pas l'émergence d'une réflexion d'ensemble sur les circonstances et les motifs du phénomène. Il semble en être de même à l'ITGN.

Entre ces deux conceptions, n'y aurait-il pas place pour une *conception intermédiaire*? Se dégageant de la contrainte des classifications pénales, elle prendrait en compte les motivations des policiers mis en cause pour des actes d'improbité matérielle et intellectuelle, ce qui amènerait à intégrer dans les bilans et analyses de la corruption une partie des faits constituant la criminalité/délinquance policière, dont beaucoup de ceux qui - dirigés contre les biens (vols, escroqueries, abus de confiance, faux, etc.) -, découlent d'un manque d'intégrité (probité, honnêteté). Bien sûr, la ligne de partage entre la corruption *stricto sensu* et la partie de la criminalité policière imputable à l'improbité n'est pas facile à tracer⁷. Du moins pourrait-on ainsi intégrer ce fait d'expérience que la corruption est souvent le marchepied de la criminalité policière⁸ et que la prévention de l'une améliore la prévention de l'autre.

UN CHOIX DE GRANDE IMPORTANCE PRATIQUE

Le choix à faire entre ces trois acceptions est important car *il conduit d'une part à un changement d'échelle dans l'évaluation quantitative du phénomène*. On passe d'un pourcentage des dossiers traités de quelque 5 % (6 % à l'IGPN,

4 % à l'ITGN) à 20/25 % dans l'acception intermédiaire et à plus de 50 % dans l'acception maximaliste ; d'autre part, il est un préalable indispensable à toute étude comparative, qu'elle soit européenne ou nationale, externe ou interne. Pour s'en tenir aux seuls organismes sollicités, il n'y a pas de cohérence dans leur définition du sujet et dans leurs méthodes de recueil des données. La Gendarmerie nationale ne développe que lentement son ITGN créée en 1996 et a longtemps été réticente à des échanges avec l'IGPN. Et il est symptomatique de constater qu'en vue de ce colloque, il n'y a pas eu d'étude commune IGPN-IGS, malgré la réforme de 1986 qui - vingt ans après la création de la Police nationale ! -, a organisé la fusion des deux organismes de contrôle. Cette situation aboutit à ce que, le 5 octobre 2001, l'IGPN a produit une analyse fort intéressante mais portant sur les seuls dix-huit dossiers qu'elle a ouverts durant l'année 2000 (ce qui en limite l'intérêt), alors que l'IGS n'a produit aucune analyse des quinze dossiers qu'elle a ouverts durant la même année⁹.

COMMENT LA CORRUPTION EST-ELLE DÉTECTÉE, POURSUIVIE ET RÉPRIMÉE ?

LA DÉTECTION

L'IGPN-IGS a ouvert en 2000, respectivement dix-huit et quinze dossiers soit un total de trente-trois dossiers de cas allégués, ce qui fonde l'affirmation que le phénomène est négligeable (2,7 cas par 10 000 policiers). De 1997 à 2000, l'ITGN en a ouvert 20, soit un taux encore inférieur (environ 0,8 pour 10 000)¹⁰.

Mais, pour être poursuivis et réprimés, les faits de corruption doivent évidemment être d'abord détectés, puis signalés aux organismes enquêteurs. *L'importance du chiffre noir de la corruption est fonction de l'efficacité de ce processus.*

À la différence des pratiques de certaines polices étrangères, nos organismes d'inspection ne font pas de travail d'entrisme ou de *testing* et la France n'a pas d'escouade de détection des corrompus/corruptibles¹¹. De ce fait, l'initiative de la détection repose essentiellement en « interne »

♦♦♦♦

(9) La situation est régressive par rapport à 1988 et à l'étude citée en note 6. Portant sur « la prévention des fautes professionnelles », elle avait été menée en commun par l'IGPNHGS, à partir de 840 dossiers. Elle donnait certes priorité au problème n°1 qui était alors celui de l'usage abusif de la force mais elle proposait aussi deux mesures pour la prévention de la corruption. En 1989, l'engagement avait été pris en Comité technique paritaire d'établir un rapport annuel d'activité commun à l'IGPN et à sa branche parisienne. Il n'a pas été tenu et l'écart ne cesse de s'accroître entre l'IGPN et l'IGS qui, réduisant la prévention par la pratique des audits de services, se définit comme étant « en majeure partie un service de police judiciaire ».

♦♦♦♦

(10) Et le phénomène est encore réduit par le fait, qu'après enquête, 50 à 60 % des cas allégués sont « non établis ou non prouvés ».

♦♦♦♦

(11) cf. DIEU (F.), DUPONT (B.) *op. cit.* La tradition française s'oppose à l'idée d'une escouade du type de celle de la police londonienne (200 policiers pratiquant sur leurs collègues des tests d'intégrité aléatoires) et, plus encore, à l'emploi de méthodes de surveillance « préventive » (écoutes, informateurs, filatures, etc.). Une brève tentative a eu lieu à l'IGS dans les années soixante-dix. Elle n'a conduit à aucun résultat notable, sauf à celui de radicalement dégrader son image auprès des policiers de la préfecture de Police : d'où l'acharnement de leurs syndicats à réclamer, aussitôt après l'alternance politique de 1981, la suppression de l'IGS et de ses « méthodes inquisitoriales ». cf. BELORGEY (J.-M.), 1991.

♦♦♦♦

(12) Sauf exceptions, les policiers corrompus parviennent à dissimuler leurs turpitudes aux contrôleurs de passage aussi bien qu'à leurs hiérarchies locales. Les audits et contrôles IGPN sont par contre extrêmement précieux pour amener la correction d'éventuelles dérives dans le respect des normes techniques, juridiques et déontologiques et donc pour réduire ou prévenir les facteurs de déviance. Ils pourraient l'être davantage si on remédiait aux faiblesses de l'action de l'IGPN signalées en 1993 (cf. LE DOUSSAL (R.), 1993, *op. cit.* p. 54-55) La principale de ces faiblesses est que ce sont les services les plus sensibles qui sont le moins souvent et le moins complètement audités : certains ne le sont jamais !

♦♦♦♦

(13) Ce genre de situation est plus fréquent qu'on ne le pense - au moins dans la Police nationale (plus perméable que la Gendarmerie à des influences de ce type) et à certaines époques de situations sécuritaires difficiles (terrorisme). Le risque encouru n'est pas virtuel. Exemple : la crise survenue en 1984 à la Sous-Direction des Courses et Jeux de la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), dont le chef de service a été limogé pour n'avoir pas voulu comprendre que la lutte contre la corruption dans un service exposé (et qui n'avait jamais été audité depuis 1945) ne devait pas risquer de perturber « la bonne répartition » des autorisations ministérielles de jeux délivrées aux casinos.

sur la hiérarchie et « en externe » sur le public - victimes, témoins,... - ou sur ses relais - justice, presse, élus, associations, syndicats et, depuis 2000, Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). D'autant que les audits de l'IGPN-IGS restent, dans ce domaine, d'une faible efficacité¹².

L'IGPN nous dit que sa saisine est d'origine judiciaire à 85 % et que le signalement n'est d'origine policière qu'à 38 %, grâce à « des collègues », donc apparemment pas grâce à la hiérarchie. Si on croise ces données avec le fait que dans 67 % des cas la corruption est un « *comportement habituel de plusieurs mois ou plusieurs années* », on est tenté de conclure que la propension de la hiérarchie à saisir l'IGPN des cas de corruption est faible et de se demander si c'est par inexistence du phénomène, par ignorance des faits existants ou par frilosité : faute d'étude, on ne peut trancher.

Il nous semble que la piste de la frilosité mériterait d'être creusée, en direction de ses diverses motivations possibles :

- *l'esprit de corps* : souci de ne pas compromettre « la réputation de l'institution »,...

- *le sens des responsabilités* : difficulté de confirmer de simples rumeurs, crainte de porter des accusations non fondées et de dégrader le climat du service, désir de ne pas empiéter sur la vie privée des fonctionnaires, etc.

- *la prudence/pusillanimité* : crainte d'être celui par qui le scandale arrive, peur de mettre en cause des personnels soutenus par des réseaux relationnels d'influence dans le monde politique, associatif ou médiatique¹³, souci de ne pas avoir à reconnaître l'exercice d'un contrôle insuffisant, refus d'admettre des erreurs d'appréciation sur l'espace de tolérance de certaines pratiques sociétales aux limites imprécises (petits cadeaux, services rendus, etc.) ou de reconnaître des imprudences dans l'emploi, souvent nécessaire mais toujours délicat, des indicateurs/informateurs, etc.¹⁴

Une autre motivation existe, rare mais dangereuse car elle peut signer le passage d'une corruption « occasionnelle », individuelle, à une corruption « structurelle », de groupe, matrice de certaines affaires de délinquance policière : il s'agit d'un *désir de rendement et d'efficacité à tout prix*, qui amène dans l'ensemble d'un service ou d'un groupe un inacceptable *glissement déontologique* (voler un voleur

n'est pas voler, récupérer n'est pas voler, etc.) et conduit à « fermer les yeux », en vertu de l'adage selon lequel « la fin justifie les moyens ». José Razafindranaly a noté que les corrompus sont souvent des fonctionnaires expérimentés (71 % ont plus de 45 ans), qui sont jugés professionnellement bons, voire très bons, et qui ont fréquemment plus de dix ans d'affectation dans leur service. Pour notre part, nous partageons l'opinion de M. Punch selon lequel *« il ne faut pas faire une confiance aveugle aux hommes qui obtiennent des résultats particulièrement exceptionnels... et qui, en jouant sur les apparences, peuvent endormir la méfiance de leurs supérieurs quant aux moyens utilisés »*.

L'INVESTIGATION

Trois systèmes d'enquête possibles, qui peuvent se combiner

Celui des enquêtes menées par un organisme interne spécialisé est pratiqué de longue date dans la Police nationale. Les enquêtes - judiciaires ou administratives ou jumelées - sont effectuées par l'IGPN-IGS selon un *modus operandi* commun¹⁵. Il n'y a pas de régime particulier pour les affaires de corruption et ce service traite au moins 90 % des dossiers de corruption policière venant au jour en France. À l'occasion de la réforme de l'IGPN de 1986, une circulaire du Garde des Sceaux avait en effet recommandé aux magistrats de saisir ce service spécialisé des enquêtes mettant en cause des policiers à chaque fois qu'ils le jugent possible et souhaitable. Dans les affaires de corruption, ils jugent cette saisine généralement possible, quitte à saisir parfois d'autres services de police judiciaire pour des raisons juridiques (au cas d'affaires complexes ou d'auteurs multiples, pas tous policiers) ou - notamment en province et outre-mer - pour des raisons matérielles (éloignement, délais, etc.). Et nous dirions que les magistrats jugent cette saisine toujours souhaitable s'il n'y avait eu un contre-exemple fameux, qui s'est terminé par un fiasco judiciaire¹⁶.

À ce système, certaines administrations préfèrent l'enquête hiérarchique classique. C'est le cas de la Douane et

....

(14) Dans ces occasions, et malgré la rigidité des règles administratives de mutation, un « arrangement » aboutit parfois à écarter un indésirable, auquel on offre une « seconde chance », à condition qu'il accepte de changer de fonctions ou de service. Il est en effet impossible de muter d'autorité un fonctionnaire de police sur lequel pèsent de solides soupçons qu'on ne peut formaliser en dossier judiciaire ou disciplinaire, même si sa présence déstabilise le service. Statutairement, la Gendarmerie dispose à cet égard de plus grandes possibilités.

....

(15) cf. LABROUSSE (F.), 2001.

....

(16) Il s'agit de la retentissante affaire du commissaire Jobic qui, accusé et détenu en 1987 pour corruption passive et proxénétisme aggravé, a été relaxé en 1989.

....

(17) Dont l'histoire, les fonctions et l'activité ont été exposées le 5 octobre 2001 par le général Yves Quentel.

....

(18) On est surpris de lire sous une plume aussi autorisée que celle de Dominique Monjardet, (2000), cette affirmation sans ambages que «*les dispositifs de contrôle actuellement en œuvre... ne garantissent (pas) à la victime une enquête rigoureuse ni surtout une sanction équitable*». Nous n'avons pas connaissance d'études dont les résultats cautionneraient une appréciation globale aussi sévère, notamment quant à la rigueur des enquêtes IGPN/ITGN et à l'insuffisance des sanctions judiciaires ou disciplinaires qui les suivent. À notre avis, une étude examinant sous ces deux angles les affaires de corruption policière pourrait bien justifier une opinion contraire.

....

(19) En 1981, le candidat François Mitterrand avait promis au principal syndicat de police la suppression du contrôle interne au profit d'une «commission de contrôle extra-policière».

cela a longtemps été celui de la Gendarmerie qui, sans abandonner la pratique de ses «enquêtes de commandement», possède maintenant une Inspection technique¹⁷. On a mis l'accent sur la rigueur des enquêtes IGPN-IGS dont 60 % sont menées au plan judiciaire, c'est-à-dire sous la direction de magistrats et avec l'utilisation des moyens de contrainte de la procédure pénale. C'est la possession de la qualité d'OPJ qui permet aux enquêteurs de l'IGPN-IGGN (et de l'ITGN) d'être plus efficaces, rapides et indépendants que ceux des corps d'inspection des autres administrations qui, en général, ne saisissent l'autorité judiciaire qu'à l'issue de leur enquête administrative, souvent très longue.

La crédibilité de l'IGPN est dorénavant largement admise et les polémiques de la décade 1975-1985 quant à l'objectivité douteuse d'enquêtes «*faites par des policiers sur des policiers pour des magistrats complaisants*» appartiennent à l'histoire¹⁸. On est loin du projet de 1981 de supprimer l'IGS et de créer un système d'enquête externe, confié à des non-policiers, comme cela existe parfois à l'étranger¹⁹ et, si la création de la CNDS a introduit des éléments de contrôle externe, elle n'a pas remis en cause la primauté du système interne. À l'examen de ses limites de compétences, il paraît improbable qu'elle ait à jouer un grand rôle en matière de lutte contre la corruption policière, qui a toujours un caractère judiciaire et/ou disciplinaire

L'obstacle principal : la difficulté de la preuve

Plusieurs intervenants ont relevé qu'il y a peu de plaignants disposés à briser un pacte de corruption. Lorsqu'il y a des tiers victimes, ils ignorent parfois le tort qu'on leur a fait et les témoignages sont rarement suffisants, surtout lorsqu'ils émanent de gens peu fiables (délinquants, prostituées, trafiquants, drogués, indicateurs, etc.) ou qui se vivent en situation de dépendance vis-à-vis de la police (étrangers, commerçants, membres de professions soumises à autorisation, etc.). Sauf dans les cas où on saisit des documents accusateurs ou des comptabilités occultes, il est impératif d'avoir un flagrant délit. Méconnaître cette réalité conduit à des déboires. Or ce flagrant délit, qui doit

être préparé sous le contrôle de l'autorité judiciaire et en prenant grand soin de ne pas tomber dans la provocation, nécessite plusieurs facteurs difficiles à réunir (collaboration de la victime, somme d'argent identifiée, lieu de remise susceptible d'être surveillé, etc.). Et certains corrompus sont particulièrement retors !²⁰

En fait, pour l'administration de la preuve, il y a trois degrés de difficulté croissante, selon que le corrupteur attend du policier une action illégale, une simple abstention ou une action légale. Seule la première catégorie laisse des traces judiciairement exploitables (documents, démarches, etc.). La seconde est difficile à établir, personne n'étant contraint à une obligation de résultat (exemples : surveillance d'une salle de jeux ou d'un poste frontière). Quant à la troisième, il est très ardu de démontrer que c'est par exemple pour éliminer un des concurrents du corrupteur qu'un fonctionnaire relève une infraction réglementaire, multiplie les surveillances ou suscite une procédure judiciaire. Il arrive même qu'il soit félicité pour son activité et son rendement !²¹

La répression est sévère mais émiettée

Elle se fait selon le droit commun, par la voie judiciaire ou par la voie disciplinaire, voire par les deux, de façon indépendante. On connaît les mérites de la voie judiciaire mais elle est lente et rigide. La voie disciplinaire est plus rapide (suspension) et plus souple (il n'y a pas de définition de la faute professionnelle) mais c'est un art de combiner les deux sans violer le secret de l'instruction et en tenant compte des cas où le pénal tient le disciplinaire en l'état.

Il est exact de dire que les policiers corrompus sont méprisés par leurs collègues et que, lorsque les faits sont établis, la sévérité des sanctions disciplinaires est très grande, en harmonie entre l'administration et les syndicats.

Mais ne peut-on regretter que cette répression soit émiettée, au gré de la survenance des affaires et de la diversité des instances saisies ? Elle semble ressortir davantage du réflexe d'éliminer des « *pommes pourries* » que d'une politique d'ensemble de lutte contre un phénomène qui a forcément à voir avec certains aspects du fonctionnement

♦♦♦♦

(20) Ainsi cet inspecteur qui, appréhendé au moment où il recevait de l'argent sollicité en contrepartie d'une faveur induue, a pu convaincre les juges qu'il ne savait pas ce qu'il y avait dans l'enveloppe, ouverte.

♦♦♦♦

(21) Il semble qu'en termes de vigilance et de prévention, il faille plutôt prendre le problème dans l'autre sens. Certains éléments fonctionnent en effet comme des signaux qui laissent présumer un passage à l'acte facilité. Il en est ainsi lorsqu'un service a une double compétence administrative et judiciaire (exemple : service des Courses et Jeux) ; lorsqu'un service ne s'est pas organisé pour respecter la règle empirique du non-cumul sur une même tête du recueil du renseignement et du déclenchement de l'action (exemple : services PJ chargés de pénétrer la grande criminalité) ; ou lorsqu'un service est sous-trait au contrôle de sa hiérarchie soit par intervention directe de l'autorité ministérielle (exemple : brigades opérationnelles des RG dans les années 1968-74) soit par la création de fait d'organismes indépendants (ex. : cellule élyséenne des années quatre-vingt).

de l'institution, ce dont beaucoup de policiers n'ont pas conscience ou se refusent à admettre : l'absence d'étude interne sur le sujet en porte témoignage.

COMMENT LA CORRUPTION EST-ELLE CONNUE ET ANALYSÉE ?

LA CONNAISSANCE : PAR QUELLES MÉTHODES ?

Pour connaître les caractéristiques de la corruption policière, et en supposant résolu le problème de ses contours, trois méthodes sont possibles.

La plus classique est l'étude des faits de corruption poursuivis, à partir des dossiers d'enquêtes, fondées ou pas (ce qui donne des indications sur le problème de la preuve et sur le risque de dénonciations calomnieuses). On doit la compléter par l'étude des jugements et des décisions des conseils de discipline (ce qui donne des indications sur la corruption sanctionnée). C'est à ce jour en France la principale source existante. Elle n'est encore que partiellement exploitée, car elle nécessite un travail considérable d'examen des dossiers au cas par cas sur plusieurs années (l'étude IGP-IGS de 1988 avait mobilisé trente personnes durant deux mois) et elle rencontre de nombreuses difficultés méthodologiques (qualifications juridiques multiples et discordantes, oblitération de la corruption par des affaires connexes, etc.). C'est ce type de travail qui en 1988²² avait permis d'établir que l'alcoolisme, officiellement constitutif de 3 ou 4 % des fautes professionnelles, était un élément déterminant dans plus de 30 % d'entre elles. Cette méthode est potentiellement très riche, même si elle laisse entier le problème du chiffre noir.

Une autre méthode est l'enquête par questionnaire, du type de celles opérées auprès de policiers en Angleterre-Amérique, Allemagne, Russie, (ce qui donne des indications sur la vulnérabilité à la corruption et sur la perception de ses contours, notamment en limite basse)²³. À ce jour, elle ne semble pas être pratiquée en France. Son intérêt dépend de la pertinence des questions, du ciblage des échantillons (par services, fonctions, grades, anciennetés, etc.) et des conditions de recueil de réponses sincères.

.....

(22) Cf. LE DOUSSAL (R.), 1993, *op. cit.*

.....

(23) cf. Leurs résultats in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n°44, *op. cit.*

Plus délicates encore à conduire seraient des *enquêtes thématiques par exploitation de témoignages*. On pense par exemple à une enquête sur l'attitude de la hiérarchie face aux problèmes posés par la détection et le signalement des faits de corruption, (ce qui donnerait des indications sur le chiffre noir et sur une éventuelle loi du silence). On pense aussi à une enquête d'évaluation du degré de conscience des policiers vis-à-vis de l'existence de facteurs de risques spécifiques à certains services ou inhérents à certaines pratiques. Aussi paradoxal que cela paraisse, on pourrait également (avec bien sûr des précautions) exploiter le témoignage de policiers sanctionnés pour corruption²⁴. Pratiquée par des chercheurs garantissant l'anonymat des témoignages, cette méthode pourrait permettre de recueillir des renseignements qui ne peuvent guère apparaître autrement et qui seraient utiles pour l'élaboration des mesures de prévention ciblées.

L'ANALYSE : QUELS ENSEIGNEMENTS PRINCIPAUX ?

Pour les dossiers ouverts à l'IGPN en 2000, J. Razafindralandy fournit une excellente amorce d'analyse et illustre les enseignements qu'on peut tirer des divers classements opérés.

Pour nous en tenir aux principaux, citons :

- 1) L'importance et l'évolution de la corruption poursuivie.
- 2) La personnalité des auteurs et notamment :

- *leur âge* : il est élevé, ce qui relativise le poids du facteur sélection/formation des recrues, pointe d'éventuelles faiblesses dans la formation continue et confirme que, si l'appartenance à un milieu professionnel civique développe la moralité de tous ses membres (c'est la thèse optimiste, longtemps développée par la Gendarmerie), l'exercice d'un métier difficile peut aussi développer chez certains l'amoralité et le cynisme (c'est la thèse réaliste, découlant de l'étude IGPN de 1988). Autrement dit, il ne suffit pas de bien recruter et former en école, il faut aussi veiller à ce que la déontologie accompagne toute la carrière du policier ;

- *leur longue durée d'affectation dans le même service* (souvent plus de dix ans).

- 3) Les directions d'appartenance, avec la révélation de différences considérables : d'après les chiffres fournis (à

....

(24) Passé un certain temps, beaucoup souhaitent s'expliquer sur leurs motivations et sur les conditions environnementales ou les carences organisationnelles de ce qu'ils dépeignent majoritairement comme leur « glissement progressif » de la facilité à la corruption et de celle-ci à la délinquance.

Nombre d'entre eux ont écrit des livres sur leur histoire et l'un d'eux parle du sien comme d'un « manuel qui pourrait être utilement commenté dans les écoles de la PN ». Nous ne sommes pas éloignés de croire que le célèbre film comique « Les ripoux » (1984), dont le scénario est dû à un ancien inspecteur, pourrait servir d'outil pédagogique pour accompagner l'enseignement du remarquable mais austère « guide pratique de la déontologie dans la Police nationale ».

confirmer sur un plus grand échantillon), pour 10 000 policiers, le taux des affaires de corruption serait de 13 aux Renseignements généraux (RG), de 9 à la Police judiciaire (PJ), de 2 à la Police aux frontières (PAF), de 1 à la Sécurité publique (SP) - police de proximité et de 0,6 dans les Compagnies républicaines de sécurité (CRS). Pourquoi ces différences ? Il ne semble pas y avoir d'étude sur ce sujet. On peut envisager plusieurs pistes, touchant par exemple à des différences dans l'encadrement et l'emploi en uniforme (CRS, voire SP, *a fortiori* Gendarmerie encasernée), dans la nature des milieux à surveiller donc à quotidiennement fréquenter (grand banditisme, prostitution, drogue - pour la PJ - ou jeux - pour les RG), dans la valeur marchande des « services » potentiels (étrangers pour la PAF et les RG) et dans la nature de certaines méthodes de travail (notamment l'entrisme policier, très peu utilisé en France, et l'usage des indicateurs/informateurs/correspondants pour la PJ, les RG, la ST et accessoirement les autres services). Le rôle des informateurs dans les affaires de corruption et de délinquance policières mériterait à lui seul une étude, car c'est un problème récurrent et il n'est pas, dans l'histoire policière, une seule « affaire » fameuse²⁵ où n'apparaisse un informateur/corrupteur mal manipulé et/ou des policiers mal contrôlés.

....

(25) De l'affaire Stavisky ou de l'affaire Ben Barka jusqu'à, plus récemment, l'affaire de Broglie ou l'affaire dite des ripoux... et bien d'autres.

L'analyse peut aussi porter sur de nombreux autres éléments, liés aux circonstances du délit (durée, pluralité d'auteurs, facilités découlant de l'existence de sous-cultures de groupes ou de l'insuffisance des contrôles, etc.) ou liés aux motivations des policiers (lucre, endettement excessif, inconscience, etc.) et aux mobiles de leurs complices (cadre juridique et réglementaire, nature de la contrepartie attendue ou proposée, etc.).

COMMENT PEUT-ON RÉDUIRE ET PRÉVENIR LA CORRUPTION ?

LA SEULE DISSUASION EST INSUFFISANTE

Peut-on espérer la réduire en comptant sur une dissuasion due à la sévérité de la sanction ? C'est la conviction de l'IGS, qui pourrait y ajouter la honte qu'éprouvent beaucoup de policiers sanctionnés lorsqu'ils prennent conscience du mépris que leur témoignent leurs collègues et parfois leurs

familles lorsque les médias s'emparent de leur affaire (honte qui peut les conduire jusqu'au suicide).

Cette dissuasion joue son rôle mais on y ajouterait sans doute beaucoup en augmentant la rapidité de la détection et la probabilité du signalement, d'autant que la corruption impunie peut avoir un effet contaminant (mauvais exemple, non-dénonciation, recel plus ou moins conscient, etc.).

D'UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION GLOBALE

La prévention policière, à la fois générale et ciblée, doit s'insérer dans une politique de prévention globale, extra-policière. C'est l'appropriation par tous les policiers de leur déontologie qui est tenue comme la meilleure arme de la prévention, dans ce domaine comme dans celui des autres fautes professionnelles. Pour la développer, par la formation et par l'exemple, de nombreux efforts ont été faits ; beaucoup de résultats ont été obtenus et on peut dire que les progrès de la déontologie figurent parmi les événements qui ont marqué l'évolution de la Police nationale durant ces trois dernières décennies²⁶. L'IGS a raison de noter cette évolution favorable mais n'est-elle pas trop optimiste quant à ses effets, face à des tentations qui ont plutôt tendance à s'accroître (police de proximité, montée du prestige de l'argent, exemples de corruption dans d'autres milieux, augmentation de la valeur de certaines possibles contreparties, etc.) ?

D'autant que, dans l'institution, lorsqu'on parle de prévention, on parle surtout de prévention générale (vis-à-vis de toutes les infractions à la déontologie) et assez peu de prévention spéciale, ciblée vers la corruption.

Cette prévention ciblée est possible. Déjà, l'étude IGPN de 1988²⁷ préconisait deux mesures :

- L'instauration d'une durée maximale d'affectation dans les services particulièrement exposés (proposée dès 1984 pour le service des jeux, cette règle a été adoptée en 1995 pour un certain nombre de services : il serait intéressant d'étudier comment elle est maintenant appliquée et de voir s'il n'y aurait pas lieu de l'étendre).

- L'interdiction de la manipulation d'informateurs par de jeunes fonctionnaires et l'adoption de la règle qu'il ne saurait

....
(26) Cf. LE DOUSSAL (R.),
1999.

....
(27) Cf. LE DOUSSAL (R.),
1993, *op. cit.*

y avoir de manipulation sans supervision du manipulateur. Certes il existe, surtout dans les services spécialisés comme par exemple les Renseignements généraux, des règles internes exigeantes qui encadrent l'emploi des informateurs et visent à ce que leur manipulation soit conforme à l'éthique mais, dans ce domaine fort peu scientifique, de multiples facteurs font que leur stricte application est parfois incertaine. D'autant que la culture policière dominante s'oppose à ce que l'IGPN-IGS intervienne préventivement dans ce domaine, ce qu'elle ne fait pratiquement jamais.

Cette prévention ciblée serait d'autant plus efficace qu'elle s'appuierait sur une meilleure connaissance des facteurs qui peuvent la rendre plus fréquente ou plus facile à réaliser ou à dissimuler. Ils touchent souvent à des problèmes difficiles (par exemple celui des informateurs) mais ce sont aussi quelquefois des mesures simples qui évitent ou pourraient éviter à certains de succomber aux tentations (exemples : fourrières laissées à l'abandon, surendettements vécus comme sans issue, liaisons dangereuses, etc.).

Beaucoup de responsables hiérarchiques, dans tous les services et à tous les niveaux, prennent évidemment des mesures de ce type mais ils le font en ordre dispersé, de façon empirique, à la lumière de leurs expériences personnelles. Rarement valorisées et chichement diffusées au-delà des limites d'un service, ces expériences ne profitent pas à tous et en tout cas pas autant qu'elles le feraient si on les agrégeait en un corpus de règles et de recommandations pratiques. Ce travail a été effectué au niveau général dans *le guide pratique de déontologie* mais il reste apparemment encore à faire pour le décliner en prescriptions et conseils au niveau de toutes les directions et services.

Enfin, on ne peut oublier que si les policiers ont à mener contre la corruption policière une action de prévention (générale et spéciale), la maîtrise de cette corruption dépend aussi de l'action de prévention globale que beaucoup d'autres acteurs ont également à mener pour prévenir la corruption dans le service public, auquel la police et la gendarmerie appartiennent²⁸.

....

(28) Cf. par exemple UMA-OCDE., 1996. Parmi les huit éléments de l'infrastructure préventive dont elle préconise le développement, l'OCDE privilégie l'exemple donné par les politiques et le maintien de conditions d'emploi conformes à l'éthique des droits de l'homme.

CONCLUSION

On doit avoir l'espoir que le colloque du 5 octobre 2001 sera, en interne et en externe, le point de départ de travaux approfondis sur un sujet déserté et que, si des chercheurs s'y intéressent, ils auront le soutien de la hiérarchie et la collaboration des policiers. Nous pensons en effet que leurs travaux confirmeraient une situation globalement très satisfaisante et établiraient que la corruption policière est en France une réalité mineure.

C'est heureux, car l'intégrité des policiers est un des aspects importants de la déontologie policière et de la confiance que l'institution doit inspirer, tant à son public national qu'à ses partenaires européens. Dans un système démocratique cette confiance est toujours nécessaire mais, dans les temps difficiles qui se sont ouverts le 11 septembre 2001, elle l'est plus que jamais, puisque la lutte contre le terrorisme amène toujours un déplacement de ce point d'équilibre si délicat à maintenir entre le respect des libertés individuelles et les besoins de la sécurité collective.

Tous les intervenants du 5 octobre ont insisté sur les dommages que la corruption peut causer à l'image d'une police et à la légitimité de son action. C'est ce qui milite pour le renforcement de sa prévention, à partir d'une meilleure connaissance de ses mécanismes.

■ Roger Le Doussal

Inspecteur honoraire de la Police nationale.

Directeur de l'IGS puis de l'IGPN.

BELORGEY (J.-M.), 1991, *La police au rapport*, Presses Universitaires de Nancy, 198 p.

DIEU (F.), DUPONT (B.), 2001, « L'évolution des connaissances et des politiques en Grande-Bretagne », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Corruption dans la Police ? De l'opacité à la reconnaissance », n°44, p. 9-36, 2^e trimestre.

IGPN, 1988, « Étude sur la prévention des fautes professionnelles », (non publiée).

FIJNAUT (C.), 2001, « Démocratie et probité policière en Europe », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 44, p. 63-92.

LABROUSSE (F.), 2001, « L'IGS, la légitimité d'un service de contrôle interne et judiciaire », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Corruption dans la Police ? De l'opacité à la reconnaissance », n°44, p. 171-188, 2^e trimestre.

LE DOUSSAL (R.), 1993, « La prévention des fautes professionnelles : une nouvelle approche du contrôle interne de la police », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Systèmes de police comparés et coopération », vol. 2, n° 14, p. 49-56, août-octobre.

LE DOUSSAL (R.), 1999, « La déontologie dans la Police nationale : quelles perspectives ? », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Le lien familial. Entre autorité, autonomie et authenticité », n°35, p. 63-92.

MONJARDET (D.), 2000, « Le contrôle de la police : une équation à cinq inconnues », *Éthique publique*, n°1, p. 7-18.

PUMA-OCDE, 1996, « L'éthique dans le service public. Questions et pratiques actuelles », n°14, PUMA-OCDE.

PUNCH (M.), 2000, « La corruption de la police et sa prévention », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Les emplois-jeunes. La sécurité au prix de l'insertion », n°40, p. 217-249, 2^e trimestre.

RAZAFINDRANALY (J.), 2001, « L'inspection générale de la Police nationale (IGPN), entre discipline et prévention », in *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, « Corruption dans la Police ? De l'opacité à la reconnaissance », n°44, p. 164-170, 2^e trimestre.

LES SCIENCES HUMAINES ET LA FORMATION DANS LA POLICE NATIONALE

Paradoxes, malentendus et perspectives

— par François MOLIN

S'il est évident que le champ des sciences humaines (sociologie, psychologie, criminologie notamment) et les compétences mobilisées dans les activités de police se recoupent très largement, l'utilisation de ces disciplines dans la formation des policiers est encore peu développée.

Les expériences menées dans le cadre de la formation continue des commissaires de police, que je souhaite présenter ici, illustrent les difficultés mais aussi le grand intérêt à mieux intégrer les acquis des sciences humaines dans le cursus professionnel du policier.

Les savoirs, techniques et méthodes issus des sciences humaines présentent un double intérêt pour le policier : mettre une distance nécessaire pour agir en professionnel, disposer d'outils pour être plus efficace.

La mise à distance par la compréhension des phénomènes, la capacité à donner du sens à des événements quelquefois difficiles à vivre et à accepter, constitue un apport décisif des sciences humaines. Le policier a en effet tendance à réagir sur les registres de l'affectif et de la morale, ce qui peut provoquer des comportements inadaptés (vengeance par exemple) ou des problèmes d'ordre psychologique (démotivation, dépression, « burn out »).

Les techniques et outils développés par les sciences humaines et utilisables par les policiers sont nombreux. J'illustrerai ceci par quelques exemples. La psychologie met ainsi à la disposition des fonctionnaires de police l'ensemble des techniques d'entretien, d'écoute et de reformu-

lation nécessaires à l'exercice des missions d'investigation et de renseignement. Ces techniques sont également d'une grande utilité dans le domaine du management d'une équipe ou d'un service (évaluation, soutien des policiers en difficulté, motivation, analyse des besoins de formation, etc.). La psychologie sociale et la criminologie offrent par ailleurs de nombreuses ressources pour faire face aux missions d'ordre public, notamment en cas de violences urbaines. La capacité à comprendre les causes de ces phénomènes et à ne pas uniquement travailler d'une manière réactive sur les symptômes constitue en effet un enjeu de premier plan pour l'efficacité et la crédibilité de l'action policière. La sociologie des organisations propose enfin une excellente grille de lecture pour ceux qui ont la charge de gérer des changements, ce qui est le cas pour de nombreux chefs de service dans le cadre de la mise en place de la police de proximité.

FORMATION POLICIÈRE ET SCIENCES HUMAINES : PARADOXES ET MALENTENDUS

48

Force est de constater cependant que les acquis des sciences humaines sont peu utilisés dans les différents dispositifs de formation qui privilégient les savoirs et savoir-faire juridiques. Deux types de causes permettent d'expliquer cette situation paradoxale que l'on ne retrouve pas dans d'autres systèmes policiers, notamment anglo-saxons. Le premier tient à la culture policière et aux critères de l'expertise au sein de la haute fonction publique policière. Le deuxième relève de la façon dont les sciences humaines en France abordent les problématiques de sécurité et de management.

LA CULTURE POLICIÈRE ET LES CRITÈRES DE L'EXPERTISE DANS LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE POLICIÈRE

La culture policière privilégie l'expérience professionnelle aux acquis théoriques, notamment ceux issus des sciences humaines. Si elle admet la nécessité de bonnes connaissances juridiques et procédurales, qui doivent cependant être validées par la mise en pratique, elle est très méfiante devant les psychologues et autres sociologues, soupçonnés

d'avoir une approche angélique ou idéologique, de toute façon en décalage avec le vécu des policiers de terrain.

Si l'importance des dimensions relationnelles et sociologiques est admise par les policiers, ceux-ci ont tendance à refuser l'expertise des spécialistes au langage souvent ésotérique. Un exemple peut illustrer cette attitude. Il y a quelques années, l'ENSP a organisé une table ronde sur le stress professionnel en invitant des psychologues de la police nationale et un policier canadien, ancien « patrouilleur », devenu formateur dans une école de police. Alors que, sur le fond, les messages délivrés étaient très proches, les commissaires qui assistaient à ces conférences ont accordé un crédit très supérieur aux propos du collègue canadien, oubliant que ce dernier avait lui-même obtenu un diplôme de psychologie.

Le mode de recrutement des policiers et de la haute fonction publique privilégie les connaissances juridiques et administratives en laissant largement de côté les sciences humaines qui n'apparaissent dans les concours que comme matières à options. Les critères de l'excellence admis au sein de l'institution tiennent plus à la maîtrise de la procédure et de l'écrit qu'aux capacités relationnelles et managériales qui sont censées être acquises en fonction de la personnalité et de l'expérience de chacun, quand elles ne sont pas automatiquement « livrées » avec le statut et la fonction.

Cette méfiance vis-à-vis des sciences humaines n'est pas seulement le fait de la police. On la retrouve dans les représentations de nombreux cadres dirigeants en France, comme l'a montré Michel Crozier¹. D'autre part, l'approche des sciences humaines, basée sur la complexité, l'incertitude, le « dévoilement » heurte de front des cultures professionnelles s'attachant au fonctionnement formel des organisations et sous-tendues parfois inconsciemment par le « refus de savoir ».

RECHERCHE TARDIVE ET LOIN DU TERRAIN

Les chercheurs en sciences humaines ne se sont intéressés que tardivement aux problèmes de sécurité et au fonctionnement de la police.

♦♦♦♦

(1) CROZIER (M.), 1995, « *La crise de l'intelligence, essai sur l'impuissance des élites à se réformer* », Paris, Inter Editions, 208 p.

Les premières recherches françaises, marquées par des approches trop juridiques ou trop idéologiques, n'ont pas apporté de grilles d'analyse pertinentes et utilisables par les professionnels.

Ce n'est que depuis une quinzaine d'années que s'est développée une recherche de terrain approfondie. L'ouvrage collectif du groupe de sociologie du travail² sur le travail policier est un exemple du changement de posture de la recherche qui descend sur le terrain avec les policiers sans *a priori* idéologique. Ces recherches restent cependant peu diffusées au sein de l'institution policière pour les raisons évoquées plus haut.

Les sciences humaines sont également réticentes vis-à-vis du management. Celui-ci, qui fait appel à des savoirs issus de nombreux domaines (psychologie, sociologie des organisations, stratégie, science politique, etc.), brise en effet les cloisonnements habituels. Par ailleurs, l'art du management est utilisé au profit de l'entreprise, ce qui peut rebuter des chercheurs qui craignent les risques d'instrumentalisation.

....
(2) MONJARDET (P.),
CHAUVENET (A.), CHAVE (P.),
ORLIC (Fr.), 1984.

FORMATION PROFESSIONNELLE ET SCIENCES HUMAINES : EXPÉRIENCES ET COMPLÉMENTARITÉ

La fonction de directeur de la formation continue et de la recherche m'a amené à développer des « interfaces » entre les acquis des sciences humaines et la formation professionnelle des commissaires de police.

Je ferai part de quatre expériences : la formation au management et à la communication, la mise en œuvre d'une formation à la gestion des violences urbaines, les formations mises en place pour accompagner le projet police de proximité et le développement d'une culture et d'une pratique du retour d'expérience.

LA FORMATION AU MANAGEMENT ET À LA COMMUNICATION

Depuis 1998, l'ENSP regroupe pour un séminaire de trois jours, l'ensemble d'une promotion de commissaires de police, un peu plus de deux ans après leur titularisation. Ce séminaire a trois objectifs : réaliser une évaluation différée de

la formation initiale, recueillir les besoins de formation continue et procéder à un partage d'expériences sur les principaux problèmes professionnels rencontrés après deux années de fonction. Trois promotions, soit environ cent soixante jeunes commissaires ont participé à ces regroupements. Il est intéressant de donner les principaux thèmes de réflexion choisis par les stagiaires: le positionnement du commissaire de police, le management du personnel, les relations extérieures, la motivation du personnel, la gestion des relations syndicales. Ces choix illustrent la réalité des préoccupations des jeunes chefs de service et le décalage avec leurs représentations du métier, leur origine universitaire et les savoir-faire dont ils disposent. Ces commissaires de police sont amenés tous les jours à résoudre des problèmes complexes sans solution toute préparée et en utilisant des savoir-faire variés dont beaucoup s'appuient sur les acquis des sciences humaines (communication, relations interpersonnelles, gestion des conflits, conduite du changement, etc.). Ce constat nous oblige à adapter nos offres de formation continue en utilisant des concepts, méthodes et outils adaptés aux réalités policières sans toutefois plaquer artificiellement des recettes managériales à la mode souvent peu transposables. Notre souci est de proposer aux chefs de service des grilles d'analyse et des méthodes de travail qu'ils pourront adapter et transformer, en situation, en fonction de leur personnalité et des problèmes qu'ils auront à résoudre. Ces grilles et ses méthodes tendent à développer une culture basée sur «l'intelligence des situations» et la prise en compte de la complexité des problèmes.

La sociologie des organisations et les travaux de Dominique Monjardet sont ainsi largement mobilisés pour permettre aux commissaires de police de comprendre le fonctionnement réel d'un service de police au-delà de l'organigramme et de pouvoir ainsi mettre en œuvre un mode de management pertinent.

LA FORMATION À LA GESTION DES VIOLENCES URBAINES

Cette formation d'une semaine a été inscrite au catalogue de l'ENSP en début d'année 2001 à la suite d'une

analyse de besoins de formation faite notamment lors du séminaire regroupant les commissaires de la 48^e promotion. Les chefs de service sont en effet souvent démunis face un phénomène complexe et difficile à maîtriser.

Nous avons souhaité aborder la problématique dans toutes ses dimensions policières traditionnelles (enseignement, ordre public, judiciaire) mais aussi en nous appuyant sur certains acquis des sciences humaines à partir de deux disciplines, la psychosociologie et la criminologie.

Charles Rojzman, psychosociologue, présente une analyse permettant aux stagiaires de comprendre les logiques de certains jeunes de banlieue. Loin d'une attitude d'excuse ou de justification, cette approche permet aux chefs de police d'adopter une stratégie et une tactique adaptées à la situation et *a priori* plus efficace. L'objectif est d'aboutir, ici aussi, à une meilleure intelligence des situations.

Le capitaine Thierry Toutin, en fonction au service de quart départemental de nuit du Val-de-Marne et par ailleurs titulaire de diplômes en criminologie, victimologie et psychiatrie légale, développe une approche opérationnelle en s'appuyant sur son expérience professionnelle et ses connaissances universitaires. Son souci est de promouvoir des comportements professionnels efficaces face aux jeunes délinquants en intégrant les savoirs et savoir-faire pertinents de la psychologie et de la criminologie.

Ces apports constituent un complément indispensable à l'approche judiciaire et ordre public et sont appréciés par les stagiaires.

L'ACCOMPAGNEMENT DU PROJET POLICE DE PROXIMITÉ

Il s'agit ici, au-delà de la doctrine et du discours officiel politiquement et administrativement « correct », de permettre aux chefs de service concernés de disposer de méthodes et d'outils opérationnels.

Trois formations sont mises en place pour accompagner le projet : un stage « d'intégration à la police de proximité », une formation à « la gestion par objectifs et à l'analyse et la résolution de problèmes » et un stage sur « le partenariat et la sécurité ». Dans ces trois formations, nous n'avons pas

souhaité faire intervenir devant les stagiaires les consultants en management que nous utilisons habituellement mais nous nous sommes largement appuyés sur leurs conseils et sur les apports de certains chercheurs.

En ce qui concerne le stage d'intégration, c'est une nouvelle fois la sociologie des organisations et l'analyse de Dominique Monjardet que nous avons sollicitées. Notre objectif est de donner aux chefs de service en charge de la réforme, une grille de lecture leur permettant de comprendre les contradictions du système policier et administratif, les raisons des « injonctions paradoxales » (un discours fort sur la responsabilisation et des modes de commandement encore très directifs et centralisés), afin de mieux identifier leur marge de manœuvre et leurs possibilités d'action. La lucidité et l'analyse critique « constructive » nous semblent être un facteur de progrès et une condition de l'intelligence des situations, préalable nécessaire à la réussite des réformes et des projets.

Pour le stage consacré au partenariat et à la sécurité, regroupant des commissaires de police, des responsables de services municipaux, des magistrats, des chefs d'établissement de l'Éducation nationale, nous avons utilisé les recherches faites par Anne Wyvekens et Jacques Donzelot³ sur la production collective de la sécurité urbaine et notamment sur le fonctionnement des groupes locaux de traitement de la délinquance. Les approches purement institutionnelles du partenariat (politique de la ville, contrats locaux de sécurité, conseils communaux de prévention de la délinquance) nous ont semblé insuffisantes par rapport à l'objectif que nous nous étions fixé (développer une culture du partenariat et professionnaliser la démarche). L'apport des travaux des deux chercheurs cités plus haut ainsi que l'analyse de Sébastien Roché sur la problématique de la sécurité en France apparaissent comme des points forts pour les stagiaires.

La formation à la gestion par objectifs et à l'analyse et la résolution de problèmes illustre de manière exemplaire l'intérêt d'une bonne articulation entre la recherche appliquée en sciences humaines et la formation. Afin de proposer un produit de formation adapté à la réalité du terrain, nous

....
(3) WYVEKENS (A.), DONZELOT (J.), 1998, *La politique judiciaire de la ville : de la prévention au traitement, les groupes locaux du traitement de la délinquance*, CPS, déc., 133 p.

nous sommes rapprochés de l'ethnologue, Sophie Tievant⁴ afin d'envisager les modalités de l'utilisation de son travail en formation. Nous avons convenu de l'organisation d'un court séminaire (deux jours) à l'ENSP réunissant les responsables de la formation continue, une dizaine de policiers de tout grade rencontrés par S. Tievant lors de son enquête et S. Tievant elle-même. Ce séminaire a permis de monter un dispositif de formation efficace en s'appuyant largement sur la recherche menée et sur les pratiques innovantes mises en œuvre par les policiers présents.

LE DÉVELOPPEMENT D'UNE CULTURE ET D'UNE PRATIQUE DU RETOUR D'EXPÉRIENCE

Le retour d'expérience est une pratique valorisée dans les discours et inscrite dans les textes⁵ mais rarement mise en œuvre dans les services. Cela s'explique par les conditions de réussite d'une telle méthode : il faut notamment disposer de temps, de locaux adaptés, et surtout d'un animateur crédible et compétent. En fonction de l'intérêt évident de développer cette technique pour des policiers qui sont constamment confrontés à la diversité et à la complexité des situations, la direction de la formation continue et de la recherche de l'ENSP a développé depuis bientôt trois ans une formation à l'animation de *debriefings* et à la démarche de retour d'expérience. Cette formation s'adresse aux chefs de service mais a vocation à concerner l'ensemble de la hiérarchie policière. Elle traite ces thèmes sous l'aspect des techniques professionnelles sans négliger les aspects liés au soutien psychologique. Pour bâtir ce stage, nous nous sommes appuyés sur les pratiques menées dans d'autres domaines d'activité (nucléaire, aviation) et dans certains services spécialisés de la Police nationale (RAID par exemple). La technique de base du *debriefing* est tirée des travaux du psychologue américain Lyman Porter qui a mis en évidence les six attitudes fondamentales en communication (entretien et réunion) et les principes de leur bonne utilisation en fonction du contexte et des objectifs fixés.

Ce produit de formation innovant a suscité l'intérêt de la SNCF et de la direction régionale de la douane à Lyon.

....

(4) TIEVANT (S.), 2001, *Les savoir-faire en police de proximité*, avril, IHESI, 96 p.

....

(5) Article 113-36 de l'arrêté du 22 juillet 1996 portant règlement général d'emploi de la Police nationale.

Depuis, à la demande du directeur départemental de la sécurité publique de Haute Garonne, la direction de la formation continue a mené fin novembre 2001 des séances de *debriefing* avec certains fonctionnaires ayant eu à gérer, du côté policier, la catastrophe de l'usine AZF le 21 septembre précédent. Cette opération mise en œuvre par le commissaire principal Bernard Guenaud, concepteur du stage, et moi-même a permis de démontrer la pertinence et la puissance de cette méthode. Huit séances de trois heures chacune ont permis à plus de trente fonctionnaires d'expliquer dans le détail comment ils avaient traité l'événement, à quelles difficultés ils s'étaient confrontés et quelles pourraient être, de leur point de vue, les leçons à tirer.

UNE PRATIQUE INSTRUCTIVE

L'analyse de ces expériences est instructive à deux titres. Elle est révélatrice d'attitudes ambivalentes chez les policiers vis-à-vis des recherches qui les concernent et elle pose la question de l'utilisation concrète de ces apports par les acteurs de terrain.

Pour le premier aspect, je prendrai l'exemple des recherches faites par Dominique Monjardet sur le fonctionnement de l'institution policière. Depuis bientôt deux ans, ce chercheur intervient dans un stage obligatoire concernant les commissaires principaux. Les réactions des stagiaires varient entre trois attitudes. Tout d'abord la dénégation voire le refus de savoir. L'analyse de Dominique Monjardet qui dévoile les stratégies de pouvoir au sein des services et relativise le poids réel de l'autorité hiérarchique est rejetée, quelquefois violemment. Cette attitude est cependant au fil du temps de plus en plus minoritaire. La deuxième attitude qui se développe aujourd'hui est l'adhésion à l'analyse mais aussi sa banalisation (« ce que vous nous dites est vrai mais nous le savons depuis toujours »). Cette réaction a peut-être pour fonction de vider le propos du chercheur de son aspect « dérangeant ». La troisième attitude est une attitude de découverte et d'adhésion.

Autre exemple, les interventions de Christian Mouhanna, chercheur au centre de sociologie des organisations, devant

le même public. C. Mouhanna développe les résultats d'études de terrain portant notamment sur la perception de la police par certains jeunes de banlieue. Ces propos sont parfois mal perçus par les stagiaires qui, malgré les précautions méthodologiques exposées par l'intervenant, le soupçonnent souvent d'angélisme voire de parti-pris anti-police.

Il est à noter cependant que si les stagiaires sont souvent méfiants et critiques vis-à-vis de ces chercheurs qui leur dévoilent certains aspects de leur activité, ils ont par ailleurs le souci de faire passer par l'intervenant un message sur les difficultés du travail de police et leurs propres interrogations sur les conditions d'exercice de leur métier.

Deux explications à ces attitudes ambivalentes : le poids de l'affectif et de la morale qui interdit souvent la distance indispensable à la compréhension de phénomènes complexes ; le sentiment de ne pas être suffisamment compris et reconnu par le reste de la société civile, les magistrats et les politiques.

DE LA THÉORIE À LA PRATIQUE

En ce qui concerne l'utilisation concrète des apports des sciences humaines par les acteurs de terrain, une réponse claire est difficile à apporter. L'adhésion intellectuelle à une analyse ne signifie pas automatiquement l'adoption de comportements adaptés, cela se voit très souvent dans le domaine du management, alors que la critique et refus apparent d'adhésion peuvent être la première phase d'un changement d'attitude.

Par ailleurs, un objectif affiché (par exemple acquérir des savoir-faire précis) peut en cacher un autre non prévu au départ (gérer son stress professionnel en donnant du sens à des comportements et partager ses difficultés).

Je prendrai à titre d'exemple l'utilisation de la technique du retour d'expérience après la catastrophe de Toulouse. L'objectif affiché était de tirer des leçons de l'expérience vécue pour imaginer des méthodes et procédures innovantes et plus efficaces pour faire face à des cas similaires. Le résultat atteint a été avant tout de l'ordre de

la psychologie (évacuer un stress en parlant de son activité dans le détail) et du management (le besoin de reconnaissance est satisfait par l'écoute attentive et l'intérêt porté aux acteurs de terrain).

CONCLUSION : DE LA PROFESSIONNALISATION POLICIÈRE PAR LES SCIENCES HUMAINES

Ces exemples montrent l'intérêt de l'utilisation des acquis des recherches en sciences humaines pour le travail policier. Cette utilisation nécessite un travail important « d'interface » (repérage des recherches transposables en formation, traduction des acquis en produits formation, promotion de ces acquis et de ces produits) de la part des opérateurs de formation de la Police nationale.

Si l'on peut définir la compétence professionnelle comme la capacité à résoudre, en situation, des problèmes complexes en mobilisant et en adaptant des savoirs et des savoir-faire d'origines diverses, l'apport des sciences humaines à la formation des policiers est essentiel pour la professionnalisation de l'institution policière.

■ François MOLIN

*Commissaire Divisionnaire, Directeur de la formation
continue et de la recherche à l'ENSP*

CONFLITS D'ALTÉRITÉ ENTRE POLICES ET SCIENCES SOCIALES

Un chercheur français au Brésil

par Jean-François DELUCHEY

Au-delà d'une opposition culturelle entre la nécessaire discrétion des polices et la vocation didactique des sciences sociales, le chercheur travaillant sur des questions de polices et de sécurité est contraint d'affronter et de résoudre certains conflits d'altérité. Cet article présente à la fois les conflits intérieurs, notamment ceux d'ordre idéologique et éthique, qui s'imposent alors au chercheur, et les conflits plus « extérieurs » qui caractérisent *a priori* les relations entre le chercheur en sciences sociales et son objet de recherche : les polices.

Il semble évident que la police est un objet d'étude particulier au sein des sciences sociales, mais cette évidence est le plus souvent associée au pouvoir de coercition dont dispose cette institution, ainsi qu'à l'usage qui en est fait. Il faut cependant revenir sur un élément essentiel de la singularité policière : l'exercice de la sécurité et du maintien de l'ordre présuppose le secret ou, au moins, la discrétion. Cette caractéristique paraît s'opposer à celle du chercheur dont l'activité réside dans la mise en lumière des phénomènes qu'il observe, des mécanismes qu'il révèle et des conclusions auxquelles il aboutit. Culture du secret contre culture de la vérité : voilà qui présage des rapports conflictuels entre recherche en sciences sociales et activité policière. Néanmoins, la menée d'une recherche sur les forces policières ou les politiques publiques de la sécurité est possible. Encore faut-il être prévenu des écueils qui pavent la route du chercheur ayant choisi de travailler dans ce domaine.

Fondant ma réflexion sur une expérience de terrain de deux ans et demi au Brésil, plus particulièrement dans l'État du Pará (Amazonie orientale), lors de laquelle j'ai pu mener une recherche sur les politiques de sécurité publique et leur rôle dans l'installation d'un ordre démocratique¹, je souhaite ici témoigner de certains des écueils méthodologiques propres au traitement de questions policières - ceux-ci opérant parfois comme des « effets de loupe » vis-à-vis des problèmes que peut rencontrer un chercheur en sciences sociales dans le traitement de son objet scientifique. Les écueils qui m'intéressent ici constituent de véritables conflits d'altérité que le chercheur est appelé à résoudre afin d'approfondir et d'affiner son analyse et son accès aux ressources scientifiques. Le chercheur doit lutter contre ses propres préjugés à l'égard d'institutions publiques détentrices d'un pouvoir de coercition qui ne correspond pas toujours à l'exercice désintéressé de la légitimité ou même de la légalité et gérer au mieux son statut de « non-policier », de chercheur en sciences sociales voire celui d'étranger ; chacun, à divers titres, pouvant être l'objet d'une certaine méfiance de la part des milieux policiers, notamment au Brésil. En traitant ces diverses formes de conflits qui s'imposent au chercheur, j'entends montrer pourquoi l'étude des questions policières et sécuritaires implique d'opérer un traitement méthodologique particulier au sein des sciences sociales.

UN RETOUR SUR SOI SALUTAIRE

En premier lieu, il semble évident que choisir de travailler sur la police n'est pas anodin. D'ailleurs doit-on dire vraiment « travailler sur » ou plutôt « travailler avec », « travailler contre », « travailler dans », « travailler pour », selon la position adoptée par le chercheur vis-à-vis de son objet de recherche. Personne n'ose imaginer un chercheur en sciences sociales ayant choisi de travailler sur les questions de police et de sécurité et qui ne porterait pas avec soi un bagage idéologique plus ou moins bienveillant ou malveillant concernant le travail des forces de sécurité publique. Ce « regard » est le premier écueil sur le chemin

....

(1) Cette recherche a abouti à la rédaction d'une thèse de doctorat en Science politique intitulée : « *Sécurité publique et ordre démocratique au Brésil. L'État du Pará* », soutenue en novembre 2000 sous la direction de Hubert GOURDON à l'Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine (Paris III - Sorbonne Nouvelle).

du chercheur. Il est d'autant plus problématique que l'objectif préalable du chercheur doit être de ne pas éviter cet écueil pour aller toujours plus avant dans le traitement de sa problématique : il doit chercher à le réduire, sinon à néant, du moins à peau de chagrin, pour ne pas que l'ombre de cet écueil ne vienne obscurcir sa réflexion. Ce travail sur soi-même, préalable à toute réflexion scientifique, est le défi le plus important à relever lorsqu'on travaille sur les questions policières. Il consiste le plus souvent à prendre le contre-pied de ses préjugés idéologiques pour atteindre un minimum de sérénité - oserais-je parler d'objectivité - dans la menée de sa recherche.

L'INVENTION IDÉOLOGIQUE DE L'ORDRE

Si cette remarque vaut sûrement pour tous les objets de recherche en sciences sociales, la police cristallise un grand nombre de préjugés idéologiques. Bien qu'on admette que le droit positif doive constituer le socle de tout exercice de coercition, l'objet de la police est entièrement construit autour de caractères subjectifs empruntés aux valeurs culturelles dominantes d'une société, à sa morale, à sa vision de l'idéalité sociale et politique. Le travail policier est en premier lieu légitimé et codifié par la définition de l'ordre, que les forces publiques sont censées garantir, prenant appui sur la notion de sécurité. Or, un ordre se fonde, certes, sur un ensemble de normes positives codifiées en partie par la législation pénale, mais aussi sur un régime politique qui traduit la forme originale adoptée par le pacte social, et sur les « réinventions » de ce pacte au travers des projets politiques recomposés régulièrement au gré des alternances gouvernementales.

L'ordre établi et régulièrement corrigé au gré de la résolution de divers conflits idéologiques, dont la médiation n'est pas toujours de caractère démocratique, invite les polices à renouveler leurs objets au gré des inventions et réinventions de cet ordre social et politique dont la codification n'est pas toujours évidente, et qui ne se traduit pas toujours en normes juridiques, mais en divers signaux émis soit par les acteurs politico-administratifs - dans le cadre de

politiques publiques plus ou moins explicitement formulées-, soit par les acteurs sociaux, par des actions de *lobbying*, une pression médiatique et/ou populaire plus ou moins cohérente et représentative de l'opinion publique, s'exprimant directement ou indirectement au nom de l'intérêt public ou d'intérêts privés.

AFFRONTER SA PROPRE SUBJECTIVITÉ

Dans ce contexte très fortement idéologique, le chercheur, au début de sa recherche, ne peut généralement pas adopter une position de neutralité satisfaisante au développement critique de sa problématique. Il est ainsi contraint, parallèlement à la déconstruction de son objet, à prendre le contre-pied des scories idéologiques qui parasitent sa réflexion. Prenons un exemple concret, qui m'est personnel : en choisissant en 1996 de travailler sur les polices brésiliennes, quelques-uns des moteurs de ma curiosité scientifique se composaient d'un certain nombre d'images naïves qui peuplaient mon imaginaire et qui, depuis l'élaboration de mon projet, mêlaient à la fois les escadrons de la mort de São Paulo tuant enfants des rues et mendiants au nom d'un nettoyage social en profondeur, les tortures infligées lors de certains interrogatoires policiers, l'assassinat de syndicalistes et de paysans sans-terre dans l'État amazonien du Pará, les prisonniers entassés à quinze dans des cellules de commissariats prévues pour deux personnes, les arrestations arbitraires, l'impunité des policiers délinquants, la corruption des agents, etc.

Même si de telles images doivent bien évidemment être chassées avant de commencer une recherche de terrain, je m'aperçus rapidement qu'il m'était impossible de ne pas en tenir compte lorsque je me trouvais en présence de policiers. Bien entendu, il n'était pas question de nier ces phénomènes pendant toute la durée de ma recherche, mais j'ai choisi de réserver les questions de délinquance policière, de violence institutionnelle et de corruption à une étape ultérieure de ma recherche, pour ne pas que ces questions envahissent toute ma réflexion, et prendre ainsi le risque de ne pas explorer d'autres dimensions du phénomène

policier et sécuritaire et, en conséquence, de ne pas traiter objectivement des objets de ma recherche.

Alors que spontanément les images des forces policières brésiliennes qui m'apparaissaient étaient plutôt synonymes de désordre et d'autoritarisme, j'ai pris le parti, avant de revenir à l'examen de cette dimension, de commencer ma recherche en m'interrogeant sur les polices brésiliennes en tant que facteurs d'ordre et d'approfondissement des pratiques et du consensus démocratiques. Ce travail nécessaire m'a paru d'un très grand coût pendant toute la première partie de ma recherche car je savais qu'en adoptant une telle position, je risquais d'imposer à ma critique une trop grande naïveté à l'égard des phénomènes que j'observais. Cette crainte se dissipa pourtant très tôt car, si je ne cherchais pas à rencontrer l'illicite et l'irrationnel des forces policières, il s'imposait à moi à chaque étape du développement de ma recherche, y compris lors de la phase la plus « naïve » de mon immersion dans les milieux policiers.

Au bout du compte, cet exercice ne fut pas vain, car les dysfonctionnements et les comportements illicites des forces publiques m'apparurent avec un œil neuf, et dans toute leur complexité. Je gage que si ce travail de « déconstruction psychologique » n'avait pas été mené à son terme, cette complexité ne me serait pas apparue entièrement, et je n'aurais pas pu percevoir les liens si forts qui existaient entre les comportements licites et illicites, entre les comportements rationnels et irrationnels ; bref, j'aurais pris le risque d'établir une frontière factice entre d'une part un modèle du bon policier ou de la bonne police et d'autre part celui du « mauvais policier » et de la « police pourrie » comme aiment à dire les Brésiliens². Ma recherche aurait précisément perdu du sens et j'aurais pris le risque d'aboutir à une étude sans nuances, moraliste et catastrophiste sur la participation plus ou moins néfaste des polices brésiliennes à l'effort de consolidation de « l'État démocratique de droit » brésilien.

C'est pourquoi, dans le travail « sur les polices » en sciences sociales, je préconise un effort d'empathie de la part du chercheur *a priori* méfiant vis-à-vis des policiers et des institutions policières. Cet effort permettra, *in fine*,

♦♦♦♦

(2) Dominique MONJARDET nous a déjà montré que des logiques différentes, voire concurrentes, interagissent au sein des mêmes institutions et même chez chaque individu policier : « Rien n'est plus trompeur que la distinction d'une "bonne" police, qui protège, opposable à la "mauvaise" police, qui réprime ». Cf. MONJARDET (D.), 1996, p. 9.

d'atteindre un meilleur degré de compréhension des phénomènes complexes qui s'expriment à l'intérieur et autour de la sphère policière et sécuritaire. Certes, les policiers brésiliens contribuent par exemple à la criminalisation des populations les plus pauvres; ils font souvent deux poids deux mesures dans le traitement des infractions entre les délits des plus aisés et ceux des habitants des bidonvilles; ils sont parfois «privatisés» au profit de notables locaux, notamment dans la résolution des conflits sociaux; ils apparaissent corrompus par les délinquants les plus influents et se consacrent aussi indûment que naturellement à la répression de la petite délinquance; ils abusent de leur autorité dans de nombreux cas et utilisent la violence de façon bien trop systématique.

À l'inverse, on peut souvent observer que ces mêmes policiers ont une conscience aiguë de l'importance de leur mission, ils savent qu'ils ne peuvent espérer spontanément aucune sympathie de la part des populations, ils sont pour la plupart sous-payés et généralement contraints, pour bien vivre, de se «payer sur la bête» ou d'assurer un service de sécurité privée, ils sont rarement pris en considération par les membres de la classe politique comme si leur «sale boulot» pouvait atteindre ces derniers et nuire à leurs réputations de démocrates bon teint et de hérauts de l'intérêt public.

À l'étude des polices, il s'avère rapidement fondamental d'observer les deux faces de la médaille. On ne soulignera jamais assez combien il est important d'opérer ce «retour sur soi» avant de travailler «sur» les polices, afin d'évaluer au mieux quel est son état psychologico-idéologique de départ et comment réagir pour que ce *background* idéologique ne nuise pas au bon déroulement de la recherche et n'influence pas trop l'examen des conclusions. En réalité, il faut admettre parce qu'il est et reste «autre», le regard du chercheur sur les polices doit être corrigé au préalable.

« L'AUTRE » FACE AUX POLICES

Ce rapport d'altérité entre le chercheur et son objet est d'autant plus prégnant lorsqu'on travaille sur des polices

« étrangères » à son pays d'origine et *a fortiori*, comme ce fut mon cas, dans une zone très sensible aux pressions internationales telle que l'Amazonie. Toutefois, le premier conflit d'altérité auquel le chercheur se trouve confronté est propre à toutes les institutions policières, que celles-ci soient « étrangères » ou « domestiques » ; il oppose le policier au « non-policier ».

LE FOSSÉ ENTRE POLICIERS ET « NON-POLICIERS »

♦♦♦♦

(3) Pour Carl Schmitt, c'est la discrimination entre l'ami et l'ennemi qui fonde le politique. Cf. SCHMITT (C.), 1972.

Sans dire, en digression vis-à-vis de la *Théorie du partisan* de Carl Schmitt³, que les polices opèrent chaque fois une distinction entre ami et ennemi dans leurs actions de sécurité et dans leur effort de maintien de l'ordre public, nous devons constater que l'action policière est fondée sur le principe de méfiance vis-à-vis de l'autre. Cette méfiance *a priori* suppose en premier lieu que la police partage la société en deux ensembles distincts : les policiers et les non-policiers.

La fameuse solidarité institutionnelle des policiers est liée à ce paradigme. En définissant l'ensemble de la société comme un objet de suspicion, le milieu policier se différencie du reste de la société. Bien entendu, lorsque le lien corporatiste est exagéré et prépondérant vis-à-vis d'autres formes de lien social, lorsqu'une institution policière est trop repliée sur elle-même, la solidarité policière - dont il ne s'agit pas de faire en soi un dysfonctionnement - peut comporter son lot de déviances. En discriminant le reste de la société et en accordant une trop grande importance à leurs missions, des policiers qui se trouveraient « hyper-socialisés » au sein de corporations policières organisées en vases clos risqueraient de percevoir chaque « non-policier » comme une menace pour leur institution, considérant ainsi chaque citoyen comme un ennemi potentiel. Avec plus ou moins de force et de conviction entre les institutions policières - dont certaines, rappelons-le, sont militaires - la mission de sécurité publique peut prendre alors la forme d'une « guerre contre le crime » dont les belligérants seraient d'un côté les forces de police, et de l'autre les citoyens comme autant de délinquants potentiels⁴.

♦♦♦♦

(4) Poussée à l'extrême, cette vision très militarisée de la sécurité publique, qui fait effectivement la distinction entre amis et ennemis des policiers, porte en germes des pratiques autoritaires et contraires à la doctrine d'État de droit prônée par nos démocraties libérales.

Bien entendu, cette méfiance est censée s'exprimer différemment dans le cas des fameuses « polices des polices » comme l'Inspection générale des services (IGS) en France, ou les diverses *Corregedorias* des polices brésiliennes. Étant donné que leur objet est uniquement policier, ces services de contrôle interne doivent distinguer leurs propres policiers de ceux qui sont « étrangers » à leurs services. Dans le cas du Brésil, de nombreuses critiques sont adressées aux policiers des *Corregedorias* : ceux-ci ne faisant que « passer » par les services de *Corregedorias* avant de retrouver une autre affectation dans l'institution policière, ils sont pour la plupart suspects de continuer d'opérer une distinction entre citoyens communs et policiers et ainsi, de chercher à protéger leurs collègues policiers des plaintes dont ils sont les objets. Le jour où ces policiers sont affectés dans un autre service de police, ils peuvent espérer jouir de la même bienveillance dont ils ont fait preuve à l'égard de leurs collègues. Ce type de déviance, qui pourrait être évité en distinguant les carrières des policiers des services de contrôle interne de celles des autres policiers, ne remettent aucunement en cause le principe d'une méfiance nécessaire du policier à l'égard du non-policier.

La fonction policière exige en effet d'aboutir, *in fine*, à un exercice de sélection qui s'avère souvent discriminante⁵. L'action policière doit en premier lieu identifier le délinquant, et le distinguer ainsi du reste de la société, cherchant à protéger cette dernière des actes jugés néfastes du premier. Ce sont en effet les polices qui opèrent la première sélection des candidats à une sanction pénale avant de soumettre ces derniers à l'examen du pouvoir judiciaire. C'est pourquoi le comportement normal qu'on est en droit d'attendre d'un policier doit se fonder sur le principe de méfiance vis-à-vis de l'autre, le non-policier. Pourtant, si cette œuvre de présélection des populations délinquantes est souhaitable, si elle est consubstantielle à la fonction policière, elle peut aussi, lorsqu'elle s'exprime de manière indifférenciée, comporter certaines déviations qui sont au centre des critiques les plus fréquentes adressées aux forces publiques⁶. Ces déviations sont pourtant parfois inévitables. En France ou au Brésil, la police est souvent

♦♦♦♦

(5) Pour une réflexion sur la distinction de l'ennemi dans la sphère policière, Cf. JOBARD (F.), 2001.

♦♦♦♦

(6) C'est sans doute une des raisons fondamentales pour lesquelles la plupart des gouvernants des démocraties libérales prônent aujourd'hui (voire érigent en panacée) le rapprochement du policier et du citoyen ou celui de la police et des « communautés », doctrine qui fonde d'ailleurs la mise en place de diverses formes de « polices communautaires ».

....

(7) COELHO (E. C.), 1978, p. 139-161.

....

(8) Cf. pour une réflexion sur les critères de présélection des « clientèles policières » en France, se reporter à l'article de JOBARD (F.), automne 2001, *op. cit.* Pour le Brésil, A. Zaluar et A. L. Paixão ont également bien montré que l'intervention policière se basait généralement sur des critères très subjectifs, notamment d'ordre socio-économique: ZALUAR (A.), 1994; PAIXÃO (A.L.), 1988, p. 168-199.

confrontée au même problème: celui de distinguer les jeunes hommes résidant dans des quartiers paupérisés de périphérie (banlieues ou *favelas*) et les jeunes délinquants provenant des mêmes « territoires ». Comme l'a remarqué le sociologue brésilien Eduardo Campos Coelho, les risques de confusion entre marginalité pénale et marginalité sociale aboutissent la plupart du temps à une « criminalisation de la marginalité »⁷. Les critères de sélection des populations délinquantes, lorsqu'elles ne sont pas le produit d'une enquête minutieuse ou d'un constat de flagrant délit, sont obligatoirement basés sur l'élaboration de stéréotypes d'altérité (et la plupart du temps par des caractères physiques) qui fondent une œuvre de discrimination⁸.

Dans ces conditions, en sachant que la sélectivité est nécessaire au travail policier et que la discrimination, dans une certaine mesure, semble inévitable, une des grandes difficultés qui s'impose au chercheur est de savoir déterminer les limites acceptables de la définition de cette altérité et des modalités de discrimination. L'identification d'une altérité doit être nuancée, mais ces nuances sont imprécises ce qui oblige malheureusement le chercheur à en dessiner lui-même les contours lorsqu'il témoigne de rencontres plus ou moins caractérisées par l'exercice de coercition entre les policiers et les « non-policiers ».

Lors de cette observation du travail policier, le chercheur est donc confronté à un nouveau conflit intérieur, mettant en balance sa propre éthique citoyenne, qui érige une barrière entre l'acceptable et l'intolérable en matière de coercition, et son souci de réaliser une analyse fine et objective de son objet d'étude, en limitant au maximum son intervention et son jugement éthique lors des conflits dont il est le témoin. Or, lorsqu'on travaille « sur » et « avec » la police, afin d'obtenir les données les plus objectives possibles sur le travail policier, il semble préférable de se situer « du bon côté de la barrière », c'est-à-dire du côté des « amis » de la police. Cet exercice peut parfois obliger le chercheur à abandonner pour un temps son sens de l'éthique et, « quitter à avaler quelques couleuvres », à réagir froidement lors d'événements qui, en tant que citoyen, lui auraient paru inacceptables en d'autres lieux et occasions. Parce que les

opinions et émotions du citoyen ne doivent pas trop entraver le bon déroulement de son observation, le chercheur-citoyen est ainsi invité à se différencier, sans pour autant verser dans la schizophrénie. C'est pourquoi les plus grands problèmes du chercheur travaillant « sur » et « avec » la police résultent d'une fusion entre méthodologie, psychologie et éthique.

LA DÉFENSE D'INTÉRÊTS LOCAUX ET NATIONAUX

Bien entendu, comme nous l'avons évoqué, les problèmes d'altérité sont d'autant plus importants lorsque le chercheur est d'une nationalité différente de celle des polices qu'il observe et étudie. Les polices ayant pour objet la quête d'une situation satisfaisante de sécurité, l'étranger, inconnu par excellence, est susceptible de « faire du renseignement » pour le compte de son propre pays. Cet étranger est également considéré comme naturellement plus enclin à la critique. Au Brésil, la relation à l'étranger est encore plus difficile car les polices provinciales, qui constituent l'essentiel des forces publiques brésiliennes, ont été associées à l'effort de sécurité nationale du régime militaire de 1964 à 1983 (date où les gouverneurs des États fédérés brésiliens sont de nouveau élus au suffrage universel et où les forces de sécurité publique s'émancipent progressivement des forces armées fédérales)⁹. Si la doctrine de sécurité nationale ne fait plus officiellement partie des référentiels des institutions policières brésiliennes, ces dernières ont des difficultés à se défaire d'habitudes prises pendant vingt ans. Certains observateurs ont d'ailleurs bien mis en relief la persistance d'une certaine « militarisation idéologique » dans les milieux policiers¹⁰, aussi bien chez les policiers civils que militaires, qui ont tous participé activement au maintien de « l'ordre politique et social » autoritaire mis en place lors du régime militaire. Sans doute la méfiance des forces policières à l'égard de l'étranger est-elle renforcée dans les polices militaires des États fédérés brésiliens, et beaucoup moins présente dans les polices civiles provinciales ou fédérales.

Pour exemple, alors que la police civile m'a donné satisfaction après l'intervention du secrétaire d'État à la

♦♦♦

(9) L'organisation policière brésilienne est assez complexe et difficile à décrire. Les polices brésiliennes appartiennent à trois groupes distincts. Les *polices fédérales* (police ferroviaire, police routière et police fédérale proprement dite) exercent la police judiciaire de l'Union (réprimant les crimes et délits ayant une portée nationale ou internationale et ceux qui sont directement dirigés contre les intérêts et le patrimoine de l'Union) et la police des moyens de transport fédéraux et des voies d'accès fédérales (air, mer, réseau fluvial, routes). Les *polices militaires* des 26 États fédérés et du District fédéral ont pour mission le maintien de l'ordre public et la prévention des crimes et délits (police administrative ou préventive). Enfin, les *polices civiles provinciales* assurent la police judiciaire des États fédérés (ou police répressive). En 1998, les polices fédérales comptaient 17 000 hommes, les polices civiles des États fédérés environ 100 000 hommes, et les polices militaires 360 000 hommes (alors que les trois forces armées fédérales ne comptaient que 300 000 hommes). Il existe également des gardes municipales, surtout dans la région sud-est du Brésil, mais elles n'ont pas de pouvoir de police et ont pour seules missions la préservation des biens, services et installations de leurs municipalités. Cette organisation est codifiée dans l'article 144 de la Constitution brésilienne.

♦♦♦

(10) Cf. SILVA DA (J.), 1996, p. 497-519.

Sécurité publique, la police militaire de l'État du Pará (Amazonie orientale) n'a jamais voulu me fournir une description précise de l'affectation territoriale et fonctionnelle de ses effectifs. Certes, je pouvais savoir combien de policiers militaires étaient affectés dans les diverses compagnies et bataillons de Belém, la capitale du Pará, et de l'intérieur de l'État (*hinterland*). En revanche, il m'était impossible de savoir combien parmi ces policiers étaient affectés à la sécurité des institutions et bâtiments publics, à celle des autorités politiques et administratives, à celle de compagnies privées (sur la base d'accords légaux ou informels). Je ne pouvais pas non plus connaître le nombre de policiers militaires qui étaient régulièrement affectés à la surveillance des espaces publics urbains ou ruraux. *A fortiori*, mais cela est plus compréhensible, il m'était impossible de savoir le nombre de policiers militaires qui, en tant que « forces auxiliaires et de réserve de l'Armée de terre », assuraient des missions de défense nationale à la demande des forces armées. Il me fut ainsi extrêmement difficile de répondre à une simple question : que font effectivement les policiers militaires de l'État du Pará ?

Bien entendu, il est difficile de dire en quoi mon statut d'étranger me portait réellement préjudice, et il est loin d'être évident qu'un chercheur brésilien aurait obtenu ce type d'information de la part de la police militaire. Quoi qu'il en soit, mon statut d'étranger m'a semblé la plupart du temps plus pesant que bénéfique, et ceci d'autant plus que ma recherche se situait en Amazonie.

Cette région, pour les Brésiliens, est censée être l'objet de nombreuses concupiscences internationales : multinationales d'extraction du bois et de métaux précieux, biologistes *gringos* (étasuniens ou assimilés) avides de déposer les brevets des nombreuses et riches ressources naturelles de l'Amazonie, organisations non gouvernementales qui feraient pression pour soustraire le « patrimoine mondial » amazonien à l'autorité du Brésil, menaces d'établissement licite ou illicite de forces militaires étasuniennes sur le territoire amazonien pour lutter contre le narco-trafic, etc. Beaucoup d'Amazoniens gardent d'ailleurs en mémoire cette page d'Histoire qui ruina l'économie régionale si

florissante au début du XX^e siècle : alors que l'extraction du caoutchouc naturel (*economia da borracha*) constituait la plus grande source de richesse et de développement pour la région, un anglais avait « volé » des semences d'hévéa, permettant rapidement à l'Angleterre de devenir le premier producteur de caoutchouc naturel grâce à ses plantations en Asie du Sud-Est, ruinant ainsi l'économie amazonienne. Cet épisode de l'Histoire amazonienne reste emblématique du danger que représente l'étranger pour la région, et contribue à rendre l'accès des étrangers aux ressources locales plus difficile.

LES « SOCIOLOGUES »,

ENNEMIS POTENTIELS DES POLICES BRÉSILIENNES

70

Le statut de chercheur non plus n'est pas une garantie de confiance aux yeux des policiers. Si en France, il semble que les sociologues bénéficient d'une crédibilité satisfaisante, notamment suite à la création de l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure (IHESI) et à la qualité des travaux produits en collaboration avec les services de police français, les polices brésiliennes se montrent extrêmement méfiantes à l'égard des chercheurs en sciences sociales. Là encore, l'expérience du régime militaire reste prégnante. Dans les années soixante-dix et quatre-vingt, de nombreux chercheurs brésiliens ont violemment critiqué les doctrines, les méthodes et les modèles comportementaux qui servaient de références aux milieux policiers. Les « sociologues » ont ainsi été progressivement considérés comme des « ennemis » des institutions policières. En outre, les chercheurs brésiliens, très proches au départ des théories marxistes, avaient représenté des opposants au régime militaire. Ils étaient perçus comme des menaces à l'égard de « l'harmonie nationale » et de « l'ordre politique et social » que les polices brésiliennes, aux côtés des forces armées, devaient contribuer à préserver.

Rappelons également que dans le Brésil de la guerre froide, les droits de l'Homme (« privilèges des bandits ») furent longtemps associés à une arme politique du marxisme international pour affaiblir « le camp des démocraties » (*sic*).

Être chercheur en sciences sociales, plus ou moins lié à la défense des droits de l'Homme, revenait ainsi à représenter une menace pour les institutions policières, mais aussi pour l'ordre et la sécurité du pays. Dans mon cas, la menace constituée par mon statut d'étranger prévalait le plus souvent sur mon appartenance au corps des chercheurs, mais un doute subsistait vis-à-vis de mon attachement aux droits de l'Homme et je restais suspect de faire partie de ces gens qui empêchaient indirectement les polices de « bien faire leur travail » en les limitant à des normes de comportement jugées trop strictes pour être réellement applicables.

Ainsi, travailler sur les polices et les questions de sécurité n'impose pas seulement d'opérer un retour sur soi afin de résoudre certains conflits d'altérité propre au « regard » que le chercheur développe à l'égard de son objet d'étude. Il convient également de gérer au mieux les méfiances des polices à l'égard d'un chercheur qui, à plusieurs titres, apparaît comme une menace, du simple fait parfois de son altérité vis-à-vis du milieu policier. C'est pourquoi le premier travail qui s'impose au chercheur souhaitant travailler sur cet objet consiste à affronter et à résoudre certains conflits d'altérité. En identifiant puis en minimisant les conflits d'altérité qui s'imposent lors d'une telle recherche, le chercheur devient plus à même de briser en partie le silence qui entoure le travail des forces publiques, plus particulièrement dans des pays qui, tel le Brésil, confondent encore largement sécurité nationale et sécurité publique. Ce n'est qu'au prix d'un tel effort que le chercheur pourra contribuer à réduire le conflit essentiel entre la nécessaire discrétion des polices et la vocation didactique des sciences sociales.

■ **Jean-François DELUCHEY**

Docteur en Science politique

BIBLIOGRAPHIE

COELHO (E. C.), avril-juin 1978, «A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade», in *Revista de Administração Pública*, 12/02, p. 139-161.

JOBARD (F.), automne 2001, «Le banni et l'ennemi. D'une technique policière de maintien de la tranquillité et de l'ordre publics», in *Cultures et conflits*, «Construire l'ennemi intérieur», n°43, p. 151-182.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte.

PAIXÃO (A.L.), 1988, «Crime, contrôle social e consolidação da democracia: as metáforas da cidadania», in O'DONNELL (G.), REIS (F.W.) (org.), «*A Democracia no Brasil : dilemas e perspectivas*», São Paulo, Vértice, Editora Revista dos Tribunais, p. 168-199.

SCHMITT (C.), 1972, *La notion de politique. Théorie du partisan*, Paris, Calmann-Lévy, 335 p.

SILVA da (J.), 1996, «Militarização da Segurança Pública e a Reforma da Polícia: um depoimento», in BUSTAMANTE (R.), SODRÉ (P.C.) (dir.), «*Ensaio Jurídico: O Direito em Revista*», Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica (IBAG), p. 497-519.

ZALUAR (A.), 1994, «A polícia e a comunidade: paradoxos da (in) convivência», in ZALUAR (A.), *Condomínio do Diabo*, Rio de Janeiro, Revan/UFRJ, p. 88-95.

FAIRE DE LA RECHERCHE AVEC DES GENDARMES

Retour sur quinze années de sociologie de la gendarmerie

— par François DIEU

Cet article propose un témoignage sur un parcours de recherche singulier qui a conduit l'auteur à investiguer la gendarmerie. Il s'accompagne d'une réflexion sur la nature de l'ouverture de cette institution militaro-policière à la recherche, tout en montrant combien la démarche du chercheur suscite dans ses rangs une diversité de réactions qui fait l'attrait et la complexité de l'enquête de terrain.

D'ordinaire, l'unique opportunité, pour le chercheur, de parler de lui-même réside dans l'exposé de considérations épistémologiques et méthodologiques. Tout en représentant le passage obligé et la marque de fabrique d'un travail de recherche digne de ce nom, ces interrogations introspectives n'en sont pas moins bien souvenues, et de manière plus ou moins détournée, le prétexte à l'évocation de parcours de recherche qui sont autant d'histoires de vie, avec leur cortège de justifications et de lamentations, de célébrations et de flagellations. La narration des conditions de production du discours évacue généralement toute dimension personnelle, alors que les relations que le chercheur est amené à développer avec son objet conditionnent, pour une large part, l'orientation donnée à ses travaux. Le dogme de la « rupture épistémologique », ce souci légitime de dépasser le sens commun par la mise en œuvre d'une méthode rigoureuse (scientifique) conduit généralement à privilégier une présentation « objectivante »

prohibant, de fait, toute confession personnelle sur la relation du sujet à l'objet. Il n'y a guère que la démarche ethnologique pour renoncer, par vocation ou par nécessité, à cette apparente déshumanisation au nom d'une objectivité dont on reconnaît pourtant communément qu'elle est si problématique, si illusoire dans les sciences sociales.

Aussi la réflexion proposée par ce numéro tombe-t-elle à point nommé pour l'auteur de ces lignes, dans la mesure où, sur fond de malaise dans les rangs de la gendarmerie révélé par les manifestations du mois de décembre 2001, elle coïncide avec la publication d'un ouvrage synthétisant ses quinze années de recherche sur cette institution atypique qu'est la gendarmerie nationale¹, dans lequel, par convention et par pudeur, il s'est interdit de livrer ce qui apparaît, à maints égards, comme des secrets de fabrication.

....
(1) DIEU, 2002

UN PARCOURS DE RECHERCHE

Je suis entré dans la recherche sur la gendarmerie (comme d'autres entrent en religion ou dans la gendarmerie) un peu par hasard, à la faveur d'études universitaires et d'un rapport de séminaire au cours duquel il m'avait été donné de rassembler quelques idées générales (que je croyais alors personnelles) sur la sécurité routière. Cette confession décevra probablement tous ceux qui considèrent, parce que c'est probablement peu déstabilisant pour eux, que le point de départ de ce type de démarche réside nécessairement dans un rapport quasi charnel avec cette institution « totale », à savoir en être issu, avoir grandi en son sein, l'avoir épousée ou, pourquoi pas, de ne pas être parvenu à la conquérir.

LA DÉCOUVERTE D'UNE INSTITUTION ATYPIQUE

En ce qui me concerne toutefois, pas de père gendarme, pas de carrière dans la gendarmerie ou d'échec à un concours de recrutement. Pour autant, relation physique il y eut avec cette dernière, mais plus tardivement, de manière préparée et raisonnée, à la faveur d'une expérience d'observation participante.

....

(2) DIEU, 2000, p. 5-24.

En effet, ma décision d'engager des recherches sur la gendarmerie, pour la raison bien simple qu'il s'agissait alors d'un sujet encore vierge de toute immixtion sociologique ou politologique², me conduisit à joindre l'utile à l'obligatoire, en optant pour un service national comme gendarme auxiliaire (GA). À l'heure de la disparition de ce dernier, cette évocation me donne l'étrange impression d'être devenu une sorte d'ancien combattant (au moins de la recherche de terrain), même si ma « guerre » s'est limitée à quelques mois de formation militaire et de service dans une unité de surveillance et d'intervention de la périphérie toulousaine. Ce fut surtout pour moi la première rencontre avec des gendarmes, dans la mesure où l'urbain que j'étais n'avait jamais eu l'occasion de se trouver en présence de ces « pandores » et autres « pluriels en uniforme ». J'avais bien entendu fredonné la chanson de Bourvil (*Quand un gendarme rit dans la gendarmerie...*), assisté à une représentation de comédiens amateurs martyrisant *Le gendarme est sans pitié* de Courteline, succombé aux facéties du Chef Cruchot de Saint-Tropez ou encore chevauché avec Giono et ses *Récits de la demi-brigade*. Quant à distinguer les képis, les uniformes, les galons, voire les casques de gendarmes de ceux des militaires ou des policiers... Je n'avais pas encore mis la main sur *Le nouvel ordre gendarmique* d'Hubert Lafont et Philippe Meyer (1980) qui, bien que faisant justement figurer sur sa couverture un casque de CRS au lieu et place de celui d'un gendarme mobile (...), n'en constitue pas moins encore aujourd'hui l'une des meilleures contributions à la connaissance positive de cette institution séculaire et plurielle. Lors de ce passage sous l'uniforme des « GA » (avec une couleur bleue voulue comme différente de celle des gendarmes d'active, mais qui nous faisait ressembler à des... Schtroumpfs), il m'a été donné d'observer et de partager la vie quotidienne des gendarmes de la fin des années quatre-vingt, à une époque de grogne, de malaise, de crise.

L'expérience de recherche fut à la hauteur de l'expérience humaine : plus que la découverte d'une organisation, avec ses rouages et ses règles, il s'est agi pour moi de pénétrer un milieu humain spécifique articulé autour

de la vie de caserne, avec son système de valeurs, ses modes de comportement souvent difficiles à traduire avec des mots et des concepts.

De retour à une vie civile que la conviction de faire acte de recherche m'avait conduit à ne pas avoir vraiment quitté, j'ai poursuivi mes investigations afin de sacrifier au rite (de passage) universitaire qu'est la thèse de doctorat, en choisissant, au moyen d'enquêtes de terrain et d'analyses documentaires privilégiant le discours des acteurs³, de développer mes premières réflexions sur cette institution à partir d'une problématique identitaire et crisologique: la crise de la gendarmerie diagnostiquée à partir du malaise de l'été 1989⁴ et qui, à l'aune des mobilisations récentes (ayant emprunté diverses voies plus ou moins détournées, comme la presse des associations de retraités, les sites internet, les prises de position de femmes de gendarmes, les instances de concertation, sans oublier, bien évidemment, les rassemblements dans les casernes et les manifestations de rue), semble se poursuivre inexorablement, n'est-elle, en somme, que le résultat de la confrontation entre la tradition et la modernité ou, plus exactement, le prix à payer pour la faire entrer de plain-pied dans l'ère de la modernité?⁵ J'avoue ne pas avoir encore aujourd'hui la réponse.

La gendarmerie se trouve, il est vrai, écartelée entre, d'une part, une approche traditionnelle du service mettant l'accent sur sa polyvalence, la préservation de sa dimension militaire et de son maillage territorial, et d'autre part, une conception plus moderniste insistant sur la nécessité de la spécialisation, de la montée en puissance de l'activité policière et du redéploiement territorial.

La possibilité de bénéficier d'un emploi d'enseignant-chercheur des universités m'a permis de poursuivre depuis mes travaux sur cette institution, notamment dans le cadre d'une chronique confiée par la revue *Défense nationale* et à la faveur de commandes institutionnelles, pour l'IHESI et la Direction générale de la gendarmerie (DGN), sur les thématiques d'implantation territoriale, de charges de travail et, plus récemment, de surveillance générale⁶.

♦♦♦♦

(3) DIEU, 1993, p. 121-124

♦♦♦♦

(4) DIEU, 1999, p. 414-430

♦♦♦♦

(5) DIEU, 1993

♦♦♦♦

(6) DIEU, 1997; DIEU, MIGNON 1999; DIEU, MIGNON, 2002

Ce qui n'était à la fin des années quatre-vingt qu'une intrusion d'un étudiant isolé encouragée, dans les rangs de l'institution, par de rares esprits précurseurs (qui, j'en suis sûr, se reconnaîtront) est devenu quelques années plus tard un objet d'études et de colloques aujourd'hui fréquentés, plus ou moins épisodiquement, par divers chercheurs aux appartenances disciplinaires et aux motivations différentes. Entre temps, il est vrai, la gendarmerie semble avoir engagé une certaine ouverture en direction de la recherche. Grandement favorisée par l'électrochoc qu'a pu représenter le malaise de l'été 1989, cette politique s'est traduite par des ouvertures de terrains, de colonnes (dans les publications internes, notamment la *Revue de la gendarmerie*), puis de crédits, à la faveur de la mise en place, en 1997, d'un Centre de prospective de la gendarmerie. Pour autant, cette ouverture demeure encore relative et inachevée, voire même équivoque et précaire, tant il est vrai que certains au sein de l'institution, du sommet jusqu'à la base, des unités de terrain jusqu'aux instances de formation, demeurent encore perplexes, réservés et même opposés à ce mouvement. Elle n'a pas provoqué, dans le même temps, une arrivée massive de chercheurs souhaitant s'investir sur ce champ d'étude par-delà les investigations minimales inhérentes à l'exécution d'une commande institutionnelle ne donnant pas toujours lieu à publication pour des raisons pouvant tenir, là comme ailleurs, à la persistance d'une tendance au secret et à la dissimulation, mais aussi au souci de ne pas diffuser des recherches lacunaires et médiocres.

À la différence du domaine historique, pour lequel un partenariat innovant entre le Service historique de la gendarmerie et la communauté universitaire a permis d'amorcer un authentique décollage, la recherche sur la gendarmerie d'aujourd'hui n'est guère parvenue à s'inscrire dans le mouvement d'ensemble de développement des travaux sur la sociologie des institutions policières et les politiques publiques de sécurité. Au-delà de quelques déclarations de principe et initiatives plus ou moins médiatisées, il n'est pas certain que les structures décisionnelles de la gendarmerie

aient pris fondamentalement conscience du profit incontestable que pourrait représenter la collaboration avec la recherche universitaire, dans une perspective de connaissance objective et de prospective, mais aussi, et c'est plus inquiétant, de communication et de légitimation. Le souci d'étendre la communauté des chercheurs travaillant sur cette institution s'est aussi traduit par des prises de position et des décisions pas toujours compréhensibles pour ceux qui, comme l'auteur de ces lignes, n'ont pas attendu les ouvertures de lignes budgétaires et les appels d'offre pour engager des enquêtes de terrain dans l'univers gendarmique. Par certains côtés, la logique de spécialisation du chercheur, c'est-à-dire la nécessité d'inscrire dans la durée les investigations pour progresser dans la connaissance de la complexité, par l'accumulation méthodique d'expériences, de données et de concepts, peut donner lieu paradoxalement à des réactions d'incompréhension et d'agacement, voire d'inquiétude et de rejet, qui conduisent, notamment lorsqu'elles sont le fait de ceux en charge de piloter justement cette ouverture, à s'interroger sur la réalité même de ce mouvement.

Par ailleurs, la possibilité désormais d'engager des recherches n'a guère donné lieu à des prolongements notables au plan de la mise à la disposition des acteurs de ces savoirs et de ces analyses. En effet, la position de l'institution tendant à maintenir une frontière hermétique, un cordon sanitaire entre la recherche et l'enseignement⁷ conduit à poser la question de l'utilité institutionnelle et sociale de travaux encore largement confidentiels au regard de leur diffusion, pour l'essentiel, externe. Si le chercheur est autorisé, voire encouragé à investiguer l'institution, il est malgré tout estimé nécessaire, dans l'état actuel des choses, de limiter cette collaboration, en n'envisageant pas qu'elle puisse également se révéler éventuellement positive en matière de formation ou d'expertise. Il est pourtant difficile de ne pas considérer que la gendarmerie puisse tirer profit de regards extérieurs, à la lumière des dysfonctionnements majeurs portés sur la place publique par les gendarmes protestataires ayant défilé récemment dans nos rues au rythme non de la musique

....

(7) DIEU, 2001, p. 61-65

militaire, mais de revendications catégorielles. Par ailleurs, la mise en œuvre de la réforme du mode de recrutement des officiers, avec l'ouverture d'une voie universitaire (concours ouvert aux titulaires d'un diplôme de fin de second cycle) est de nature à rapidement mettre en évidence les limites, voire les errements provoqués par ce souci de conserver un monopole rassurant sur la formation initiale et continue des personnels.

LE GENDARME ET LE CHERCHEUR

Au-delà de ces réflexions en forme de témoignage, les expériences acquises dans ce domaine si particulier du rapport à l'objet peuvent conduire à proposer certaines données plus systématiques. Un travail de recherche dans une institution comme la gendarmerie représente, il est vrai, pour le chercheur comme pour le gendarme, une expérience de relations interpersonnelles peu ordinaire, suscitant de part et d'autre des réactions différenciées et ambivalentes. Ces relations peuvent être ordonnées autour de deux principaux types idéaux au sens wébérien du terme, se déclinant chacun en trois catégories de comportements, selon qu'elles s'inscrivent soit dans une logique de méfiance et de fermeture, soit dans une logique de confiance et d'ouverture. Construite grâce aux centaines d'entretiens semi-directifs réalisés au cours de ces quinze dernières années, cette typologie permet d'opposer, en quelque sorte, l'attitude du « gendarme rétif » à celle du « gendarme coopératif », en distinguant alors, à partir de cette dichotomie, six catégories de comportements à l'égard du chercheur.

Le rétif agressif

Le chercheur est considéré par le gendarme comme un ennemi potentiel, suspect de vouloir se glisser à l'intérieur de l'institution - à la manière d'un cheval de Troie - pour attenter à son renom et répandre des flots d'informations erronées et calomnieuses. Du fait de cette réaction quasi épidermique, le chercheur est l'objet de comportements hostiles, oscillant entre les paroles acerbes, le mutisme et

le haussement d'épaules. Ainsi, pour illustrer par une anecdote ce type de réactions, agacés de recevoir fréquemment des missions d'étude, avec la désagréable impression que leur circonscription était devenue une sorte de parc zoologique (...), les gendarmes de cette brigade de la banlieue parisienne, confrontés, il est vrai, à des conditions de vie et de travail largement dégradées, décidèrent, peut-être sans d'ailleurs s'être concertés préalablement, de ne pas m'adresser la parole au cours des quatre heures que dura, en cette nuit hivernale, cette patrouille de surveillance générale éminemment glaciale, mais au demeurant fort instructive. Je conserve également le souvenir des propos extrêmement virulents et menaçants de ce gendarme d'une brigade implantée dans la chaîne pyrénéenne, m'accusant d'être tout à la fois un agent de la subversion et un indicateur stipendié par les bureaucrates de la rue Saint-Didier (siège de la Direction de la gendarmerie nationale).

Le rétif spontané

80

À la différence du comportement précédent, le rejet du chercheur est considéré comme un réflexe légitime, conditionné par l'attachement à la valeur professionnelle du secret. Cette méfiance à l'égard des regards extérieurs est exacerbée, dans le cas de la gendarmerie, du fait de son caractère militaire et de l'exercice de missions, comme en matière de police judiciaire, dans lesquelles le secret est non seulement une obligation juridique, mais aussi un gage d'efficacité, tout en représentant, comme l'ont montré les recherches de la sociologie de la police anglo-saxonne, un facteur de cohésion corporative et, à ce titre, un élément clé de toute sub-culture policière. Si le gendarme n'éprouve pas d'hostilité particulière à l'égard du chercheur, ce dernier n'en est pas moins à ses yeux un personnage suspect, à mi-chemin entre le badaud et l'espion, portant un regard indiscret et soupçonneux sur le fonctionnement de l'institution. Cette perception de la démarche du chercheur se traduit, de manière plus détournée, par le souci de se dérober à l'observation ou encore par la diffusion d'informations inexactes, confuses et partielles, notamment lorsqu'il s'agit d'aborder des questions considérées comme

sensibles comme celles de l'usage de la force, des formes de corruption et de compromission sociétale, des préjugés raciaux ou encore des procédés d'investigation (informateurs, fichiers, travail en civil, etc.). Ainsi, au cours de ces années de recherche, je ne suis jamais parvenu à me faire communiquer des données statistiques exploitables concernant les cas d'usage des armes par les militaires de la gendarmerie. Sur un autre plan, mon souci de mettre en évidence l'ampleur (et les conséquences), dans la plupart des brigades rurales, du phénomène de « privilège de circonscription » (tendance à faire preuve, en matière de police de la route, de bienveillance à l'égard du contrevenant connu parce qu'il réside dans le canton, en utilisant à l'égard de ce dernier ces moyens préventifs que sont l'avertissement et le rappel de la réglementation, alors que, dans les autres hypothèses, en particulier si le contrevenant est immatriculé dans un autre département, il sera fait usage, de manière plus systématique, de l'outil répressif) s'est généralement soldé par de savantes stratégies d'évitement par des acteurs de terrain embarrassés par la mise en évidence de pratiques proprement contestables qu'ils considèrent souvent, pour leur part, comme naturelles et commodes, voire nécessaires et légitimes.

Le rétif réfléchi

Le rejet du chercheur résulte de la crainte obsessionnelle de voir sa démarche se traduire pour le gendarme par des désagréments et autres sanctions. Le caractère « réfléchi » ne signifie pas que ce comportement résulte d'une réflexion approfondie, mais plus prosaïquement d'une tendance égocentrique alimentée par l'omniprésence de la contrainte hiérarchique. De peur que les informations livrées au chercheur ne puissent être utilisées dans l'exercice du contrôle hiérarchique, le gendarme est amené à édulcorer la réalité, à calquer ses réponses sur le discours officiel, à s'enfermer dans une argumentation réglementaire, à passer sous silence tout élément d'apparence dysfonctionnelle, enfin, à se retrancher en désespoir de cause derrière la sacro-sainte règle du secret. C'est ainsi que ce commandant de brigade m'indiqua avec assurance qu'il n'apportait aucun

«aménagement» aux statistiques de service, que ces dernières rendaient compte fidèlement de l'activité de son unité et que les appellations de «grand menteur» et de «petit menteur» pour désigner les principaux documents de service (cahier de service et bulletin de service) n'étaient fondées sur aucun élément objectif... De même, alors que je lui faisais part de ma perplexité vis-à-vis du respect à la lettre de la durée des patrouilles de surveillance générale, ce jeune sous-officier gradé démentait avec fermeté cette tendance bien connue à minorer le volume effectif des services à la caserne (les quatre heures de patrouille comptabilisées étant généralement amputées par le temps consacré à différentes occupations allant de la consommation d'un café à l'achèvement de tâches administratives, de la prise de consignes auprès du commandant de brigade à la lecture de la presse locale, de la préparation du véhicule de service à la conversation informelle sur les résultats sportifs et la météo).

Le coopérateur intéressé

82

Dans une logique utilitariste largement inspirée du marketing commercial, le chercheur est considéré par le gendarme comme un vecteur permettant de diffuser des informations triées sur le volet et, à tout prendre, mettant en valeur l'institution. Objet d'une action de séduction et d'une aide par trop aimable, le chercheur peut être amené s'il n'y prend garde à s'imposer, inconsciemment ou non, une autocensure et à faire preuve de complaisance à l'égard de son objet de recherche. Pour éviter ce type de personnages, j'ai toujours posé comme condition non négociable à la réalisation de mes recherches le libre choix des terrains et unités à investiguer, des cadres et personnels à interroger, tout en refusant de demander ou d'accepter toute intervention institutionnelle sous la forme d'une relecture préalable à la publication de mes travaux et de mes articles.

Le coopérateur désabusé

Cette catégorie de comportements se retrouve chez le gendarme qui voit dans le chercheur un confident à

l'écoute de ses appréciations subjectives et le plus souvent passionnelles sur la réalité gendarmique. Le chercheur représente alors à son insu un palliatif aux difficultés de la communication interne. Recueillies sous la forme de jugements critiques et pessimistes sur la situation et le devenir de la gendarmerie, ces informations sont révélatrices d'un état de crise, même si elles tendent à en fournir une présentation souvent partielle et partielle. Aussi le chercheur qui ambitionne de rendre compte, dans le sillage des travaux de Dominique Monjardet, de ce que fait la gendarmerie, ne pourra-t-il exploiter les résultats des entretiens qu'il effectuera (ou fera effectuer) auprès des gendarmes qu'à la condition de se donner la peine de recourir, dans le même temps, à d'autres techniques d'observation, notamment documentaires et vivantes (comme l'observation directe désengagée), à moins de livrer une vision déformée, superficielle de la réalité sociale dans une étude manifestement bâclée que seul le recours à des connivences et à des réseaux pourra permettre de valoriser par une publication dans une revue à vocation scientifique.

Le coopératif bienveillant

Animé par le souci de contribuer, aussi modestement soit-il, à une meilleure connaissance de la gendarmerie, le gendarme apporte au chercheur une aide dénuée d'arrière-pensée, en s'efforçant notamment de ne pas modifier son comportement du fait de l'observation dont il se sait l'objet et de faciliter la nécessaire liberté de manœuvre du chercheur. Cette dernière catégorie a tendance à voir ses effectifs s'accroître, ce qui laisse augurer, pour conclure par une note d'optimisme, un essor de cette sociologie de la gendarmerie qu'il nous appartient de construire, en développant encore ces relations de collaboration avec l'institution, dans le respect des règles et des contraintes respectives de ces deux univers dont les stratégies d'évitement s'étaient curieusement unies, au moins jusqu'à ces dernières années, pour préserver le règne sans partage du sens commun et du conservatisme.

■ François DIEU

Maître de conférences en science politique à l'université des sciences sociales de Toulouse.

BIBLIOGRAPHIE

DIEU (F.), 1993, *Gendarmerie et modernité. Enquête sur la spécificité gendarmique aujourd'hui*, Paris, Montchrestien, 495 p.

DIEU (F.), 1993, « Le discours du gendarme sur la gendarmerie », *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n° 11, p. 121-124.

DIEU (F.), 1997, *Sécurité et ruralité. Enquête sur l'action de la gendarmerie dans les campagnes françaises*, Paris, IHESI, « Études et recherches », 190 p.

DIEU (F.), 1999, « Autopsie d'un mouvement social atypique : la fronde des gendarmes. Dix ans après », *Revue Internationale de Criminologie et de Police Technique*, volume LII, n°4, p. 414-430.

DIEU (F.), 2000, « À propos de la recherche sur la gendarmerie », préface du livre de MATELLY (J.-H.), *Gendarmerie et crimes de sang*, Paris, L'Harmattan, « Sécurité et société », p. 5-24.

DIEU (F.), 2001, « La formation dans la gendarmerie : l'apport des universités », *Revue d'Études et d'Informations de la Gendarmerie*, n° 199, p. 61-65.

DIEU (F.), 2002, *La gendarmerie. Secrets d'un corps*, Bruxelles, Complexe, « Théorie politique », 276 p.

DIEU (F.), MIGNON (P.), 1999, *La force publique au travail. Deux études sur les conditions de travail des policiers et des gendarmes*, Paris, L'Harmattan, « Sécurité et société », 272 p.

DIEU (F.), MIGNON (P.), 2002, *Sécurité et proximité. La mission de surveillance générale de la gendarmerie : perceptions et réalités*, Paris, L'Harmattan, « Sécurité et société », 176 p.

RÉFLEXIONS SUR LA PLACE DE LA RECHERCHE DANS LE DÉBAT PUBLIC : LE CAS DE LA POLICE

— par Christian MOUHANNA

Une expérience personnelle de recherches sur la police laisse à penser que celles-ci ont en fait un impact relativement limité sur les décideurs et les gestionnaires dans ces domaines de la sécurité. La manière de gérer les institutions concernées, le système politico-administratif dans lequel celles-ci s'insèrent, s'accommodent ponctuellement des travaux conduits par les chercheurs, les refusent parfois, mais l'influence directe sur le fonctionnement et sur les décisions reste restreinte dans un domaine où les passions et les discours occupent une place primordiale.

Quelle est la position du chercheur travaillant avec une structure telle que l'IHESI? La question pourrait se poser pour toute coopération avec un organisme rattaché de près ou de loin à un Ministère. Elle prend un relief particulier lorsqu'il s'agit d'aborder le thème particulièrement sensible aujourd'hui de la sécurité, et celui de la police. Récemment, un certain nombre de voix se sont élevées pour prêter à l'IHESI un rôle déterminant dans le mode de problématisation actuel des questions de sécurité. À en croire certains de ces commentaires, le chercheur exerçant dans ce « système » serait prisonnier, ou co-producteur puisque ce terme est à la mode, d'une idéologie dominante qui se diffuserait largement, à partir de cet institut, dans les cercles administratifs, politiques et médiatiques.

Une expérience assez longue - et réitérée - de coopération avec différentes structures gérant la recherche dans ces champs¹ nous amène à livrer, sur le mode du témoignage,

••••
(1) Voir nos principaux travaux en annexe.

quelques réflexions sur leur influence supposée ou réelle, en usant de notre position sécante, à la fois extérieure mais plusieurs fois financée par l'institut ou par d'autres organismes du même type. Ainsi, après avoir obtenu, grâce à celles-ci, la possibilité de travailler sur les institutions de sécurité, il nous semble important d'apporter un bémol quant au poids effectif que peuvent avoir les recherches sur le débat public et sur les décideurs.

En effet, un examen quelque peu attentif de la situation conduit à relativiser l'impact réel du « savant » sur le politique et sur les politiques. Nous souhaiterions ici revenir sur quelques-uns des obstacles qui, selon nous, freinent une plus grande ouverture de ces institutions à la recherche, et empêchent une véritable diffusion des idées ou hypothèses émises par les chercheurs à l'intérieur de groupes de gestionnaires ou de professionnels qui restent en majorité réticents face à ce type de travaux. Il nous paraît donc essentiel de resituer le débat, ce qui nous amène dans un premier temps à repositionner l'IHESI à sa juste place, puis surtout à signaler les principaux facteurs de résistance auxquels se heurtent les chercheurs.

QUELLE PLACE POUR LES ORGANISMES DE RECHERCHE PUBLICS ?

Sans les reprendre de manière systématique ni les analyser sur le fond, il semble qu'une partie des critiques faites à l'encontre de la recherche produite au sein de l'IHESI soit victime d'effets d'optique divers. Certains commentaires souffrent d'une certaine forme de myopie, qui se manifeste par une globalisation conduisant à une confusion entre les différents pôles qui le composent. Or, la première chose à noter concernant l'IHESI est la diversité de ses activités. Si de l'extérieur, on peut les considérer comme un tout homogène, un examen, même superficiel, de l'intérieur de la « boîte noire » montre que les différents départements qui composent l'institut - la Recherche, l'Ingénierie et la Formation² - n'ont pas les mêmes enjeux, ni les mêmes interlocuteurs. Pour nous en tenir à celui que nous connaissons le mieux, le pôle « Recherche », il nous semble que son impact sur les autres

....

(2) Le département Recherche est présenté dans cette livraison : « L'installation du comité scientifique de l'IHESI », p. 9-18.

Le département Ingénierie et conseil assure une mission d'assistance aux villes dans le cadre des CLS, le département Formation organise des sessions d'études accueillant des hauts fonctionnaires, des magistrats, des élus, des journalistes, etc. à travers des séminaires thématiques et des groupes de travail sur la sécurité.

soit restreint, pour toutes les raisons que nous allons aborder ultérieurement dans un cadre plus général. Dès lors, considérer les positions des uns ou des autres comme révélatrices d'une idéologie commune paraît relever de la généralisation hâtive. Au travers des discussions et des débats, on peut constater que la perméabilité n'est pas optimale, ni les opinions partagées, entre les divers pôles.

Il apparaît également, depuis la position que nous occupons, que, parmi les procès faits à certaines recherches, se glissent des défauts de cadrage, ou de ciblage. Ainsi, - et là entre en compte également, notamment à travers certains colloques, une volonté de « médiatiser » les recherches en les simplifiant, point sur lequel on ne peut exonérer la responsabilité de l'IHESI -, au lieu de considérer l'ensemble des résultats d'une recherche, dans leur complexité, leur ambivalence, et dans la diversité des interprétations auxquelles elle peut donner lieu, les différents relais d'opinion, suivis par les décideurs, isolent bien souvent un point particulier, qui frappe les esprits, sur lequel est mis l'accent. Ainsi, plutôt que de reprendre les analyses qui montrent les effets systèmes dans les relations police-jeunes, c'est-à-dire l'enchaînement des causes et effets dans un phénomène de cercle vicieux, la « médiatisation » préfère ne retenir que l'hostilité des jeunes vis-à-vis de la police, comme une donnée exogène, incompréhensible et donc répréhensible.

Bien souvent, une telle publicité fondée sur une présentation abusive des travaux menés non seulement réduit leur richesse et leur intérêt, mais de surcroît peut en détourner le sens. Elle favorise donc les discours simplificateurs, et également une « relecture » correspondant aux visions de ces médiateurs supposés neutres que sont les relais d'opinion.

Mais ce qui semble le plus intéressant est de considérer un autre effet, aux conséquences beaucoup plus importantes, à la fois en termes de moyens et de production d'idées. En reprenant la métaphore optique, on pourrait le qualifier de strabisme. On peut se rendre compte que loin de disposer d'un monopole ou simplement d'une primauté en matière de production de pensées sur la sécurité, l'IHESI se trouve souvent, dans ce domaine, reléguée en arrière-plan, ce qui ne constitue nullement un jugement de notre

part sur la qualité ou la quantité de ses productions, mais plutôt un sentiment concernant l'impact des recherches à propos de la sécurité et des institutions policières sur les praticiens, les décideurs et les politiques. De ce point de vue, - et nous exprimons là une opinion tout à fait personnelle - il ne semble pas que les organismes finançant les recherches publiques sur l'institution policière et la sécurité soient la source essentielle de laquelle jaillissent les représentations principales des causes de l'insécurité, ou des solutions à y apporter.

Plusieurs arguments, et des exemples concrets, viennent appuyer cette conception peut-être un peu trop relativiste qui pourrait, au-delà du rôle de l'IHESI, s'appliquer à l'ensemble des recherches sur ces thèmes. Tout d'abord, dans ce champ de la sécurité, comme d'ailleurs dans d'autres, on observe une réticence, voire une incapacité structurelle, de la part des professionnels, des gestionnaires ou des politiques, à prendre en compte les apports de la recherche, surtout lorsque celle-ci remet en cause les paradigmes dominants sur lesquels tout le monde, pour des raisons souvent différentes, s'accorde. On pourrait citer par exemple la responsabilité des jeunes dans la délinquance ou le fait qu'il faille toujours davantage de policiers, sans s'interroger davantage sur les stratégies à mettre en œuvre. Bien sûr, une telle généralisation est quelque peu caricaturale, et nous avons maintes fois pu bénéficier d'une écoute et de discussions très riches avec certains interlocuteurs policiers ou gendarmes. Mais, collectivement, les représentants des institutions concernées manifestent au pire de la condescendance, au mieux un intérêt passager, face aux résultats d'enquêtes qui parfois ne font que révéler des problèmes ou des difficultés connus de tous mais que personne n'a envie d'aborder. Lorsque ces enquêtes interrogent les pratiques, les finalités des organisations et leur impact concret, l'acceptation des résultats peut être encore plus difficile.

LES RÉSISTANCES INSTITUTIONNELLES À LA RECHERCHE

Pour illustrer ce point, on notera d'ailleurs que globalement, l'IHESI consacre finalement une part non majoritaire,

en nombre de travaux, de son effort de recherche au fonctionnement interne et à l'organisation des services chargés de la sécurité en France, en accentuant ses orientations sur les causes ou les responsables potentiels ou avérés de la délinquance. Les jeunes, les minorités, les différentes formes de criminalité occupent dans les demandes de recherche une place considérable, alors que l'on peine parfois à y travailler sur les policiers eux-mêmes.

Pourquoi une telle orientation ? Si l'on peut se louer de disposer d'un organisme qui permette d'« ouvrir des terrains » dans ces services, on notera cependant que, malgré son rattachement institutionnel, celui-ci reste toujours tributaire pour la concrétisation des opérations de recherche des autorisations délivrées - ou refusées - par les différentes directions du Ministère. Chaque ouverture doit être négociée sans garanties de réponse favorable. Les autorités décident parfois de refuser l'accès à un site, ou à un service, nient l'intérêt d'un sujet, renvoyant par exemple à la déontologie policière. De là découle une sélection orientée des thèmes proposés qui rejaillit bien entendu sur la manière dont seront abordées les questions de sécurité. Concrètement, s'il est plus aisé de s'« attaquer » au public potentiellement délinquant qu'aux failles des institutions policières, le chercheur en mal d'objet aura tendance à se reporter sur le premier thème, en faisant par là-même une priorité dans le débat.

Les réticences touchant à cette question primordiale des ouvertures de terrain sont d'ailleurs plus le fait des gestionnaires, aux différents échelons hiérarchiques, que des praticiens « de base », souvent prompts à livrer leurs expériences professionnelles et à en débattre. Ces derniers misent d'ailleurs parfois sur le chercheur pour faire « remonter » quelques-unes de leurs idées et de leurs doléances, ce qui explique par contrecoup que ce type de démarche soit envisagé avec circonspection par les décideurs.

Outre ces questions, trop souvent ramenées à des problématiques de gestion des ressources humaines et de communication alors qu'elles sont révélatrices du fonctionnement même des institutions concernées, on perçoit fréquemment une dissonance de fond entre d'un côté des

chercheurs et de l'autre les décideurs. Les premiers, quand ils font bien leur travail, apportent autant d'interrogations nouvelles que de réponses, davantage de complexité que de simplicité, tandis que les seconds sont sollicités pour fournir une réponse claire et précise sur laquelle bâtir une politique publique. Formés à l'école de la technocratie³, dépendants d'enjeux politiques et politiciens, les décideurs ne savent pas « utiliser » la recherche, l'intégrer dans leur mode de pensée, surtout quand celle-ci se frotte à des sujets aussi sensibles que ceux évoqués ici. Prisonniers de cadres cognitifs forts, ils rejettent bien souvent des raisonnements qui fragilisent leur démarche intellectuelle très cadrée, et ne retiennent que les éléments qui la confirment, considérant les autres résultats de la recherche comme des artefacts.

Quant aux professionnels, essentiellement parmi les plus gradés, un certain nombre d'entre eux voit avec réticence s'ouvrir les portes des institutions de police - en l'occurrence les leurs - aux regards d'étrangers - les chercheurs - n'appartenant pas à leur monde. Ces chefs de service revendiquent une expérience et un monopole en termes d'analyse des causes et des solutions à apporter aux problèmes de la délinquance. Selon eux, personne, hors de la profession, n'est capable d'émettre des avis pertinents sur le fonctionnement de ces organisations. Ceci peut faire sourire à une époque où la police se veut « de proximité ». À cela s'ajoutent ponctuellement les divers préjugés attachés au statut même de chercheur en sciences humaines, regroupés sous le vocable d'« intellectualisme ». Rien ne vaudrait l'expertise de terrain, qu'aucun autre mode d'approche ne pourrait remplacer, même si le chercheur en question s'appuie sur des entretiens réalisés avec les policiers eux-mêmes et sur de longues observations de terrain. Cette remarque mérite cependant un bémol : on observe une grande différence de comportement entre les échanges individuels, beaucoup plus riches et féconds pour le chercheur en tout cas, et les échanges avec des collectifs, où les attitudes se rapprochent plus de l'état d'esprit « fermé » décrit ici.

Pour ce qui est des élus, il apparaît que ce sont dans une large mesure les moins enthousiastes à l'intrusion des

....

(3) CROZIER (M.), 1995, *La crise de l'intelligence. Essai sur l'impuissance des élites à se réformer*, Paris, Inter-éditions.

analyses de type sociologique dans les champs de la sécurité ou de l'insécurité. Leurs propres diagnostics fondés sur leurs réseaux et au sein desquels se mêlent recueils hâtifs d'opinions publiques, certitudes technocratiques et stratégies politiques, leur semblent en général beaucoup plus utilisables que des analyses amenant complexité, problèmes nouveaux et remises en cause.

UNE CONCURRENCE PRIVÉ-PUBLIC ?

Du coup, élus et gestionnaires ont tendance à rechercher des « experts » en sécurité partageant par avance leurs options, leurs modes de pensée et surtout le culte de la solution pensée *in abstracto*, sans véritablement se préoccuper de sa mise en œuvre, reléguée à l'intendance. On retrouve une tendance similaire dans les administrations centrales où la fascination pour les méthodes du privé, et la volonté de les importer dans des organisations publiques - le *new public management* - a conduit à confier là aussi des diagnostics et des opérations de changement à des cabinets privés ayant fondé leur expertise dans d'autres champs.

Il serait évidemment tout à fait réducteur d'opposer, à partir du prisme de l'IHESI, recherche publique, parée de toutes les vertus et de toutes les qualités, et cabinets privés, « affreux mercantiles » ne produisant que des résultats médiocres. Dans un cas comme dans l'autre, la qualité et la pertinence des productions varie, et dépend des équipes mobilisées. Néanmoins, il paraît relativement clair que des divergences structurelles existent et que celles-ci ont un impact sur la manière dont sont reçues les études réalisées par les uns et par les autres. La différence la plus criante concerne les financements. À méthodologie similaire, et à travail équivalent, on constate aisément que les crédits accordés aux cabinets sont sans commune mesure avec les fonds consacrés à la recherche publique ou semi-publique pour un travail dans un cadre comme celui de l'IHESI. Simple jalousie ? On ne peut empêcher le lecteur de le soupçonner. Mais, hormis les éventuelles frustrations du chercheur pensant aux dispositifs qu'il pourrait mettre en

place avec des financements équivalents, il est un autre effet induit par ces différences. Le coût d'une opération va très souvent de pair avec une légitimité proportionnelle à la hauteur des investissements. En d'autres termes, plus un acteur a payé cher une prestation, et plus il aura tendance à accorder de l'importance, et par conséquent une crédibilité aux résultats et aux propositions des intervenants extérieurs. La reconnaissance intervient donc à la fois en amont, lors du passage de la commande, et en aval, lorsque les travaux demandés sont réalisés. Ceci relève de la prophétie auto-réalisatrice, avec des résultats qui tiennent davantage aux conditions de la commande qu'aux travaux effectués *in vivo*, sur le terrain.

Pourtant, et c'est là l'un des paradoxes, l'observation montre bien que la relation commerciale qui se construit induit une dépendance du prestataire vis-à-vis du commanditaire. Sans idéaliser les chercheurs, il s'avère que ceux-ci disposent de fait, même s'ils se trouvent dans une position de dépendance quand ils s'inscrivent dans une logique de commande publique, d'une plus grande marge de liberté pour dire les choses - qu'ils l'utilisent ou non, et comment, est une autre question. D'ailleurs, parmi les paradoxes maintes fois constatés, on constate que nombre de ces structures privées participent à ces mécanismes déjà décrits de sélection parcellaires des données dans les recherches antérieures, ce qui leur offre les moyens de gagner du temps, tout en relativisant cet apport. Certains peuvent par exemple ne retenir, dans une recherche donnée, que les points qui viennent à l'appui de leur démonstration, en arguant du fait qu'ils sont eux plus à même de juger de bien fondé des différents résultats.

Si l'on poursuit cette tentative de comparaison, une autre grande opposition partage les deux types d'intervention dans ces domaines de la sécurité et du fonctionnement des administrations agissant dans ce champ. La recherche scientifique se soumet - ou devrait se soumettre - au débat public et suscite des questions, des remises en cause, ou des controverses, ce qui constitue sa richesse, mais parallèlement l'affaiblit. Car face à la posture souvent dubitative des divers décideurs à l'égard du milieu de la recherche, le

manque d'homogénéité dans les positions des chercheurs résonne comme un désaveu quant à leur pertinence. Puisqu'il y a débat, il y aurait doute et donc inutilité d'un point de vue pratique. À l'inverse, les autres intervenants ne se confrontent pas, ou alors très rarement et dans des cercles restreints, à ce débat d'idées et de positions. Loin d'exprimer des doutes, ils impressionnent par leur assurance et apparaissent dès lors plus cohérents. Les conditions de leur prestation les écartent de toute velléité de remise en cause.

UN ESPACE DE VALORISATION ET DE DÉBAT

De ce fait, on peut considérer que, en termes d'influence, les divers cabinets d'experts, les opinions exprimées dans les médias, ou même les réseaux interpersonnels pèsent plus que la recherche produite par, ou plutôt avec l'IHESI. Celui-ci se situe plus dans une logique de forum et d'échanges traversés par des idées diverses que dans une position de producteur monopolistique, ou même simplement dominant. Sans nier l'impact des travaux et des débats qui s'y échangent sur les politiques, il ne faut pas non plus en surestimer la portée. Certes, les sessions de formation offrent de multiples opportunités quant à la constitution de réseaux d'interlocuteurs et d'influence. Certes, elles permettent aux praticiens, surtout parmi les plus gradés, de profiter de ces périodes pour faire partager aux autres participants - notamment les journalistes - leurs perceptions des problèmes de sécurité. Mais outre que ces démarches peuvent se faire dans d'autres lieux et dans d'autres circonstances, il appartient aux chercheurs d'intervenir dans ces arènes, tout en sachant que les limites, évoquées ci-dessus, sur la portée de leurs remarques, y jouent aussi.

Plus généralement, on peut regretter de ne pas rencontrer de réelle continuité dans la recherche « de terrain » concernant les organisations policières. D'une part, les travaux existant ne sont pas suffisamment capitalisés, ce qui offrirait déjà de nouvelles matières à réflexion. D'autre part, les opérations menées se font trop souvent de manière

ponctuelle, sous la forme de « coups » qui répondent assez fréquemment à des annonces politiques ou à des explosions médiatiques. Ici encore, le court terme domine trop largement. Il n'existe pas suffisamment de programmes pluriannuels générant des observations longitudinales, ni même d'intégration suffisante des chercheurs aux dispositifs encore embryonnaires d'évaluation. Ceci déboucherait vraisemblablement sur des confrontations, et demanderait une ouverture réciproque entre professionnels et chercheurs, mais serait certainement fécond. Pourtant, le scepticisme qui entoure encore actuellement l'activité de recherche sur ces thèmes contribue à forger un cercle vicieux : faute d'une réelle croyance en l'intérêt de ses travaux, on ne se résigne à les financer que de manière limitée, obligeant le chercheur à toutes sortes de contorsions pour produire des résultats. Relativement peu coûteuse comparé aux divers cabinets et donc moins crédible selon les mécanismes décrits plus hauts, plus longue à rendre ses conclusions, peu apte à proposer des solutions définitives et de court terme, la recherche dans ces champs de la sécurité continue d'occuper une place marginale dans le débat public.

■ **Christian MOUHANNA**

CSO

Sélection de travaux de recherche de l'auteur sur la Police :

Quel service pour quel Public? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la Police dans la population face à la territorialisation, CSO-IHESI, juillet 2000.

Une police de proximité judiciaire, de l'ilotage au renseignement judiciaire, CSO-IHESI, mars 1999.

Logique de proximité et exigence gestionnaire: où va la gendarmerie départementale?, CSO-CESSD, nov. 1997.

Quelles évolutions pour la police de proximité? L'exemple de Montfermeil 1991-1996, CSO-IHESI, 1997.

Une affaire de confiance: les interactions Police/Justice dans le processus pénal, CSO-IHESI-GIP Justice, 1995, avec W. Ackermann.

Étude sur l'expérience d'ilotage à Roubaix, CSO-IHESI, décembre 1991.

POLICE DE PROXIMITÉ EN FRANCE

Une expérience de recherche institutionnelle à l'IHESI (1998-2001)

par Jérôme FERRET

Dans cet article, l'auteur poursuit un double objectif. En premier lieu, il propose un bilan sélectif et provisoire des savoirs accumulés sur la police de proximité en France par le département *Recherches* de l'IHESI. Ces résultats soulignent l'importance des effets des contextes locaux sur l'effectuation d'une nouvelle forme de police dite de proximité. En creux, ils mettent à mal les postulats réducteurs du type « *plus de proximité, plus de contrôle* » ou « *plus de proximité, moins d'État* » et invitent la recherche sur le « *policing* » public à prendre le temps d'évaluer localement les configurations et les rapports de force entre les différents fournisseurs de sécurité et parmi eux l'état de la régulation par les acteurs publics tels que la Police nationale. En second lieu, à partir de son expérience de chercheur à l'IHESI, l'auteur s'interroge sur les conditions de la production de savoirs scientifiques et notamment sur la pertinence de la frontière entre recherche scientifique « pure » ou « propre » et recherche institutionnelle « sale ».

97

....

(1) Nous avons à l'esprit un passage du cours de Pierre BOURDIEU donné au Collège de France en 2001. Dans ce dernier, il se réfère à un article de Jane TOMPKINS évoquant un sentiment de « suprême rectitude » d'un « héros de western » qui s'estime « injustement maltraité » par des « méchants ». Cette analogie du western est longuement utilisée par Bourdieu pour légitimer le droit du chercheur à rectifier les erreurs de textes mais aussi les attitudes des personnes qui les rédigent, rompant ainsi avec certaines conventions du champ scientifique : Cf. BOURDIEU (P.), 2001, p. 64-66.

O n a prêté bien des choses à l'IHESI et à son activité de recherche et ce, d'une manière souvent polémique. Ces commentaires aux statuts très inégaux étaient autant de remises en cause explicites ou implicites de la scientificité des recherches IHESI, comme si, par essence, des chercheurs travaillant *pour* ou *avec* cette institution étaient suspects. Prenant acte de cette controverse publique sur le statut de la recherche menée par un établissement public rattaché au ministère de l'Intérieur, nous souhaiterions dans cet article, prêter le flanc à la critique et à la réfutation (manifestant par la même occasion une « sainte colère »¹ non dissimulée) en proposant un bilan sélectif des savoirs disponibles sur le thème de la *police de proximité en France* à la lumière des résultats scientifiques du département « *Recherches* » de l'IHESI depuis 1998. Nous essayerons de montrer que les recherches externalisées mais aussi réalisées en interne s'inscrivent dans une problématique qui, une fois posée et discutée en interne et en

externe, n'a cessé de se sophistiquer au fur et à mesure que les résultats de recherches se mutualisaient. Pour ce faire, nous effectuerons un retour sur les principales conclusions de cinq recherches menées en France dans ce domaine *pour et par* l'Institut depuis 1998² et diffusées par la suite. En effet, il n'est pas possible de présenter ici l'ensemble des résultats des rapports produits depuis cette date directement ou indirectement sur ce thème. Pour cela, nous renvoyons le lecteur à la liste des travaux disponibles que nous joignons à la fin de ce texte. Nous avons préféré présenter les résultats de cinq recherches (une réalisée en interne et quatre externalisées) consacrées à la police de proximité en France dans le but d'illustrer le travail réalisé depuis quatre années sur un objet qui nous apparaît central et qui a suscité de nombreux débats comme nous le verrons plus loin. En effet, comment ne pas voir dans cette préoccupation obsessionnelle des administrations policières de se rapprocher des publics une volonté cachée d'accentuer le contrôle sur ces dits publics. Ce *marketing* de la « police de proximité » ne serait-il pas, au fond, qu'une simple actualisation d'un invariant culturel de la domination policière sur une population³? Partant de cet obscur objet de controverse, l'analyse sélective de la production du département « *Recherches* » sur cette problématique police/territoires en France permettra de montrer que le processus de définition des objectifs a répondu à des critères scientifiques objectifs et que les résultats ont été les produits d'une confrontation heureuse ou malheureuse entre regards professionnels et conclusions de chercheurs. Dès lors, cette production institutionnelle apparaît bien plus conflictuelle et bien moins orientée qu'il n'y paraît et tente bon an mal an de s'insérer dans les règles du jeu administratives et la complexité qui est à l'œuvre lors de la définition de besoins de connaissances entre administrations centrales et équipes de recherches. Établir une rupture nette entre mondes de la recherche et administrations équivaldrait, selon nous, à construire une frontière artificielle entre savoir scientifique neutre, expert et idéologies professionnelles profanes. Notre expérience de recherche nous a appris, au contraire, à relativiser ce découpage et découvrir

.....

(2) Nous partons de 1998 pour une raison objective. Cela correspond à l'arrivée d'une nouvelle équipe au département « *Recherches* » de l'IHESJ dirigé par un chercheur mis à disposition par le CNRS.

.....

(3) Question au demeurant posée maintes fois ces dernières années par la sociologie policière américaine, question qu'il s'agirait de poser plus sérieusement en France. Cf. FORST (B.), MANNING (P.K.), 1999, p. 71 et suiv.; MANNING (P.K.), 1991; ERICSON (R.V.), HAGGERTY (K.D.), 1997.

des formes de sciences professionnelles, les acteurs rencontrés étant capables d'avoir un regard objectif sur leurs pratiques, ainsi que des formes d'ignorances scientifiques, des chercheurs ne connaissant pas vraiment les institutions qu'ils étudient.

Ce bilan sera aussi l'occasion de présenter, en les résumant, les plus-values de connaissance. Il nous permettra aussi de prendre nos distances avec les analyses macrosociologiques qui s'évertuent à mesurer les mètres perdus ou gagnés par l'État ces dernières années en matière de sécurité en Europe et en France, on verra que la politique de recherche menée en ce domaine par ce département consista dès le départ (et consiste toujours aujourd'hui) à travailler ou à orienter les équipes de recherche sur l'étude de mécanismes concrets, des articulations précises du « *policing* » public qui, mis bout à bout permettront à moyen terme de donner une image plus précise de l'état du monopole d'État sur la sécurité de proximité. Pour ce faire, nous nous inspirerons très modestement de ce qu'avait pu faire Sherman⁴ en son temps, à savoir une méta-évaluation des recherches empiriques réunies depuis quatre années tout en précisant que beaucoup de travail avait été accompli sur ce thème à l'IHESI entre 1989 et 1993⁵.

.....

(4) SHERMAN (L.), 1997 ; Peter JORDAN (P.), 1998.

.....

(5) JANKOWSKI (B.), 1993.

UN CADRE DE RECHERCHE ÉVOLUTIF DEPUIS 1998 :

LE SOUCI TERRITORIAL DE LA POLICE DE SÉCURITÉ PUBLIQUE EN FRANCE

Le fait que l'État ne puisse plus fournir seul un niveau acceptable de protection est la raison la plus avancée aujourd'hui pour expliquer la restructuration du « *policing* » public et la crise des polices de sécurité publique en Europe et en France. De nombreux criminologues et sociologues de la police tels que Manning⁶, Shearing et Bayley⁷ ont suggéré des hypothèses pour expliquer la reconfiguration actuelle de la protection publique. Nous sommes partis de celle qui souligne le divorce entre police et populations de territoires urbains, cette séparation s'étant intensifiée par la concurrence de nouveaux acteurs de la médiation intervenant sur ces espaces. De même, les mouvements de professionnalisation des services sociaux, de

.....

(6) FORST (B.), MANNING (P.K.), 1999.

.....

(7) BAYLEY (D.H.), SHEARING (C.D.), 2001.

rationalisation des activités policières et judiciaires ont contribué à éloigner la police du public, ces acteurs sociaux jouant le rôle d'écran entre la population et les services de police. En résumé et pour aller vite, au moment de relancer un axe de recherches sur le thème de la police de proximité en France au début de l'année 1998 et alors que le diagnostic était plus ou moins partagé, la notion de crise ne faisant pas consensus, les polices publiques européennes et françaises traversaient et traversent encore aujourd'hui une profonde mutation dans leurs modes d'action⁸. On pouvait légitimement partir du constat que le niveau de confiance publique⁹ dans la performance de l'institution policière était suffisamment perçu comme problématique par les administrations centrales pour entraîner la mise sur agenda de réformes aux allures de «révolutions» administratives. Faisant toutes ce constat, les démocraties occidentales ont engagé des réformes de leur police dans un double sens: *en externe*, en essayant de réguler de nouvelles proximités plurielles et *en interne* en tentant de réformer l'institution policière en la rapprochant des attentes citoyennes; dès lors, la «police de proximité» est devenue le credo contemporain en France, censé compenser cette perte de légitimité, le territoire étant devenu un *souci*. Il nous est donc apparu important de proposer de susciter des recherches qui nous éclaireraient sur l'acceptation de ces nouvelles stratégies policières par les policiers et sur les conditions d'évaluation de l'impact de ces réformes sur le niveau de protection publique et le niveau de confiance des populations. Cet axe de recherche constituait d'ailleurs un point de rencontre entre des préoccupations politiques et ministérielles évidentes et des besoins de connaissance. Il convenait donc de répondre évidemment à une demande de connaissance sur la réforme de police de proximité et sa mise en œuvre mais aussi de s'inscrire dans les problématiques actuelles de transformations de l'action publique de sécurité et de l'évaluation d'une «performance» publique, la police en l'occurrence¹⁰. C'est donc par cette heureuse conjoncture de préoccupation publique et scientifique que des terrains ont pu être ouverts et que des opportunités inédites se sont présentées pour des chercheurs externes et internes.

♦♦♦♦

(8) Cf. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, n°39, 2000.

♦♦♦♦

(9) PUTNAM (R.D.), PHARR (S.J.), 2000.

♦♦♦♦

(10) FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), 1998.

LES RECHERCHES EXTERNALISÉES*

.....

(*) Les développements qui suivent sont issus des notes d'évaluation rédigées en interne en collaboration avec Frédéric Ocqueteau.

LA «POLICE DE PROXIMITÉ» AFFAIRÉE DANS LA «CO-PRODUCTION»

La mise en œuvre du programme « Contrats Locaux de Sécurité » officialisa, après la Loi d'Orientation et de Programmation sur la Sécurité de 1995, le concept de *co-production* de la sécurité. La mise en œuvre de ce nouveau référentiel d'action publique par les acteurs locaux a déjà fait l'objet de nombreuses recherches. Elles ont, dans l'ensemble, plutôt souligné la dimension rhétorique de tels programmes et la faible effectivité des pratiques collectives. Un courant de pensée bien identifiable prend appui sur ces nouveaux dispositifs contractuels pour avancer l'idée selon laquelle toutes ces expériences présentées comme partagées sous l'appellation de partenariat représentent, en réalité, une consolidation de l'État et une réaffirmation sans précédent de son contrôle des conduites¹¹. L'ensemble des réformes de proximité menées en France et en Europe serait, en creux, une réactualisation d'une société disciplinaire et produirait une extension du contrôle social, disséminant d'une manière plus sophistiquée la contrainte. Il serait dès lors difficile d'identifier les frontières entre le système officiel (qui permet lorsqu'il fonctionne seul une série de jeux contre lui) et une nouvelle famille d'agences mixtes non-contrôlées qui viendraient revivifier une « société punitive »¹². Le souci du territoire, de toutes les proximités institutionnelles exprimées par les administrations européennes du surveiller et du punir ne serait, au fond, qu'un souci instrumental destiné à rétablir une proximité du contrôle. Sous couvert de partenariat et de partage, police et justice dites de proximité imposeraient une logique gestionnaire à dominante pénale. Le concept flou de prévention, les approches globales et intégrées tendraient à réduire les écarts idéologiques et gommer les dissonances dans le but de légitimer une approche socio-pénale.

Des recherches menées pour l'IHESI infirment cette thèse. En effet, force est de constater que sur certains territoires urbains, les acteurs ont acquis, avec ces dispositifs partenariaux, une réelle culture d'échange et développent des

.....

(11) CARTUYVELS (Y.), MARY (P.), 1999.

.....

(12) GARLAND (D.), 1996; 1998; WACQUANT (L.), 1998; 1999.

stratégies collectives. La recherche de J. Donzelot et A. Wyvekens¹³, par exemple, établit que pour un département défavorisé comme l'est la Seine-Saint-Denis (banlieue Nord de Paris), les processus de définitions communes des objectifs et les nettes inflexions des cultures professionnelles internes des acteurs ont largement contribué à démystifier les insécurités réelles. Ces définitions partagées ont contribué à «sécuriser» ces institutions publiques absentes des territoires les plus exclus et ont promu des solutions plus préventionnistes que sécuritaires. Ce sont donc ces territoires rodés aux expérimentations qui développent les solutions communes les moins stéréotypées, la charge des années d'expérience faisant son travail de socialisation de ces acteurs institutionnels. Dans ces programmes communs, on peut trouver des policiers s'ouvrant sur l'extérieur et infléchissant qualitativement leur action vers les populations. Même si l'on ne peut pas parler réellement de cultures communes, on peut voir dans ces partenariats une tentative des institutions publiques de restaurer un niveau acceptable de confiance publique en leurs actions sur des territoires spécifiques, bien plus qu'une volonté collective de définitions des priorités. À la lecture de Donzelot et Wyvekens, il faut voir dans ces expériences de proximité des expérimentations destinées à recréer des liens sociaux distendus entre populations spécifiques et administrations localisées.

Pour ce qui est des pratiques policières dites de proximité, une autre recherche a mis en évidence l'existence de savoir-faire propres mobilisés par des policiers identifiés comme particulièrement «habiles» dans les techniques d'ilotage et de pacification des troubles urbains¹⁴. Autrement dit, cette approche a cherché à établir un état des pratiques perçues comme «bonnes» avec le projet d'en systématiser la transmission, à côté des savoirs académiques formels, délivrés dans les écoles de formation. L'auteur nous montre que l'élévation du niveau de prestige de la fonction est en jeu, ce qui veut dire que la valorisation des résultats positifs des expériences chez les futurs policiers de proximité est une préoccupation déterminante : fonder la croyance de la noblesse d'une mission en ne

....

(13) WYVEKENS (A.),
DONZELOT (J.), 2000.

....

(14) TIEVANT (S.), 2000.

cachant pas ses servitudes peut contribuer à former des agents mieux en phase avec les défis de l'évolution de la société. Un nouveau projet de recherche lancé en 2001 vise, d'ailleurs, à donner crédit à l'hypothèse américaine et anglaise selon laquelle un bon investissement de la police de proximité dans de multiples partenariats avec d'autres agences de régulation des désordres urbains (transporteurs, bailleurs sociaux, écoles, etc.) constitue une clé de réussite de la réforme et un gage de « performance collective ».

LES STRATÉGIES POLICIÈRES DANS LA PROXIMITÉ : LE DILEMME ENTRE PRÉVENTION ET JUDICIAIRE

De la mise en œuvre d'une philosophie nouvelle de police de proximité est né un dilemme qui se pose aux acteurs confrontés à la mise en pratique des principes d'action de cette « nouvelle police » qu'est la police de proximité. La question qui se pose est celle de la nature et la définition que l'on donne à ces nouvelles stratégies : s'agit-il pour le policier de proximité d'occuper le territoire et ainsi favoriser l'image d'une police présente ou, au contraire, de privilégier la lutte contre la petite délinquance et de donner une image d'une police de proximité judiciarisée ? L'enjeu est de taille : l'évaluation du « succès » de ces nouvelles formes de police passe par la résolution de cette équation sous peine de tomber dans l'erreur suivante : contrairement aux autres polices, la police de proximité travaille sur le diffus, et doit répondre à une « demande sociale » souvent contradictoire. La quantification de son action n'est donc pas réductible à son chiffre d'interpellations ou de faits constatés. Ces derniers au contraire auront tendance à augmenter du fait d'une présence policière accentuée sur le territoire.

Un rapport, écrit par un spécialiste de l'ilotage policier, illustre déjà ce dilemme en dressant pour l'IHESI une nouvelle réflexion sur la police de proximité, à partir de l'observation de trois commissariats couvrant des communes choisies par la DCSP dans le département de l'Essonne à l'automne 1998 : Grigny, Les-Utils, Ste-Geneviève-des-Bois¹⁵, un an avant le lancement de la réforme des commissariats

.....

(15) MOUHANNA (Ch.), 1999.

territorialisés, période profondément affectée par des innovations organisationnelles permettant à l'auteur de dépeindre une « institution en mouvement ». Dans un premier temps, l'auteur observe plusieurs modalités vécues d'ilotage, qui demeurerait en 1998 encore la seule concrétisation pertinente de la « police de proximité » au sein de laquelle seule une minorité vit la fonction comme une vocation, à partir d'un savoir particulier hérité des anciens. Or, faute d'être très valorisé par l'institution au moment de l'observation (le volontariat passe dans l'institution largement pour suspect), l'ilotage retrouverait un second souffle dans sa réorientation judiciaire (la remontée d'informations de caractère pénal deviendrait plus systématique) et serait beaucoup plus recherché.

Dans la deuxième partie, l'auteur montre comment la police de proximité demeure une fonction fragilisée par l'écart existant entre la représentation idéale d'une fonction difficile à mettre en œuvre concrètement et les discours nationaux et les réformes à son sujet. Soit pour des raisons de coupes budgétaires générant une baisse des effectifs, soit par le fait de changements d'orientation (les orientations répressives l'emporteraient sur les initiatives à composante « sociale », autrement dit « *l'ordre public l'emporterait sur le service au public* »), l'ilotage serait rendu encore plus difficile ou précarisé par l'apparition des Adjoints de sécurité (ADS). L'auteur souligne comment la montée en puissance de ce nouveau dispositif fragiliserait encore plus les équilibres. L'auteur concède enfin que la fragilisation de l'ilotage proviendrait aussi de l'anxiété suscitée par ce dévoilement que « l'autorité » des ilotiers ne reposerait que sur des ressources très faibles. En dehors des commissaires qui savent tirer profit des remontées d'informations apportées par les ilotiers, la population interrogée verrait d'un mauvais œil les déploiements de force des CRS ou la présence trop ouvertement répressive des BAC dans certains quartiers. Au-delà de cette critique, elle exprimerait un besoin de « normalité policière » incarnée par les ilotiers. Mais cette « demande » resterait ambivalente car on veut disposer de la police comme d'un recours, donc d'une police constituée par des gens sachant

écouter (mais pas écouter n'importe qui, et notamment les jeunes), autrement dit, capable de gérer des sentiments. Or, les îlotiers ne veulent pas assumer ce rôle. Alors qu'on essaie de traduire dans les faits la composante judiciaire de leur action (tels les Unités de traitement judiciaire en temps réel - UTJTR), plus personne ne s'imposerait parmi les îlotiers comme véritable « juge de paix ».

L'ÉVALUATION D'UNE RÉFORME DE POLICE DE PROXIMITÉ PAR LA POPULATION : DE L'IMPORTANCE DE LA CATÉGORIE « JEUNES » ET DES EFFETS PERVERS DE L'ANNONCE.

Au cours de ces quatre années de recherches est intervenue, en juin 1999, la réforme dite de « police de proximité » expérimentée d'abord sur cinq sites pilotes puis sur soixante-deux sites et enfin sur l'ensemble des circonscriptions de police en trois vagues entre 2000 et 2002 (n=467). Sur un plan policier, la lecture des documents de doctrine et des premières évaluations administratives et scientifiques, nous autorisait à dire que l'on assistait incontestablement à *un changement d'échelle de l'action publique de police* (elle concerne 80 000 des 113 000 policiers français). Sans entrer dans les détails techniques, retenons que ce programme se fonde sur cinq principes d'action : territorialisation de l'action policière, contact permanent avec la population, polyvalence du travail de policier de proximité, responsabilisation, service rendu de qualité. Une opportunité rare s'est alors présentée : la possibilité, pour la première fois en France, de procéder à une véritable évaluation de l'impact d'une réforme de police sur une population, évaluation menée du début à la fin par un chercheur extérieur mandaté par l'IHESI. Il convenait tout de même de tempérer cet excès d'optimisme en précisant que cette évaluation ne concernait pas la mise en œuvre interne aux services de police. Elle devait se contenter d'interroger un échantillon représentatif de la population à un moment T1 et à un moment T2 (six mois après) et ce, sur deux sites expérimentaux (Les-Usis et Beauvais)¹⁶.

....

(16) MOUHANNA (Ch.), 2000.

Outre de nombreux écueils méthodologiques, cette recherche expérimentale a d'abord souligné *l'importance*

de la catégorie «jeunes» dans la définition de l'échec ou de la «réussite» de cette réforme. Cette recherche sur la mesure de l'impact de cette «nouvelle police» sur la population a mis en avant la question centrale des «jeunes» dans l'évaluation de ces programmes de «*policing*». En cela, le chercheur a opéré un renversement de perspective en plaçant cette catégorie sociale au centre des débats et non plus à la marge comme une simple minorité perçue comme délinquante ou comme victime. Il a dépassé ce manichéisme repris d'ailleurs par de nombreuses approches sociologiques pour souligner que les «jeunes» expriment des opinions plus tranchées et plus informées que les autres catégories interrogées. La «nouvelle» police est toujours ressentie comme plus proche des intérêts des commerçants (même si ces derniers n'en sont pas toujours satisfaits) que de ceux des jeunes. L'auteur montre que cette population pourrait ne pas constituer une catégorie à part (objets de tous les maux et de toutes les plaintes) mais plutôt constituer un bon baromètre de l'appréciation plus générale de la police par la population, car c'est en leur sein que l'on trouve les nuances les plus diverses et variées en tant que cibles de la vindicte publique, auteurs ou victimes.

Cette recherche a ensuite mis en lumière un effet pervers des réformes administratives associant les publics : *une augmentation du niveau d'exigence de la population*. Susciter, voire rechercher à tout prix, les attentes d'une population contient un effet pervers potentiel qui est celui de la frustration relative de certaines personnes qui ayant demandé une amélioration du service rendu se considèrent comme lésées et insatisfaites. Et ce, d'autant plus que ces réformes associent des citoyens qui jusque-là n'étaient pas actifs ou militants. De cette frustration peut naître une radicalisation des discours avec l'apparition d'une catégorie de «laissés pour compte» qui résignés, enfermés dans un fatalisme ou ne s'intéressant pas aux actions de leur police, se trouvent désormais, avec la réforme, en position d'attentes fortes et de doléances appuyées. Le risque de trop annoncer une réforme s'accompagne mécaniquement de celui de décevoir encore plus les gens et de creuser la discorde entre police et population. Le niveau d'exigence de la population

semble augmenter proportionnellement à l'amélioration estimée du service policier. Ce n'est pas le moindre effet pervers de la police de proximité. Le développement de la police de proximité suppose donc une capacité à gérer cet accroissement de personnes concernées et donc prêtes à émettre un avis si on les sollicite directement ou indirectement par un effet d'annonce.

LES RECHERCHES MENÉES EN INTERNE

LA RÉFORME DE POLICE DE PROXIMITÉ DE 1999 :

DES CHERCHEURS DANS L'ÉVALUATION

Jusqu'ici nous avons exposé des résultats de recherches externalisées. Il nous faut à présent aborder les résultats de recherches menées par le Département lui-même. Il nous faut, pour cela, parler d'une situation assez bizarre que nous avons connue dans laquelle le chercheur d'un ministère de l'Intérieur espèce de transfuge, tantôt perçu comme un intrus par l'institution policière, tantôt comme traître à la cause scientifique, est mobilisé pour participer à l'évaluation d'un dispositif politique. Je pense à l'actuelle réforme de police de proximité durant laquelle deux chercheurs, F. Ocqueteau, alors directeur des « *Recherches* » à l'IHESI, et moi-même, nous sommes vus habilités à participer à l'évaluation de ce programme en France. Dans ce cas, le chercheur que nous sommes, se retrouve à travailler momentanément avec des policiers de l'Inspection générale de la Police nationale (IGPN) ou de la Direction centrale de la Sécurité publique (DCSP). Dans cette situation, il joue le jeu de l'évaluation mais met en garde ses collègues d'un jour car il n'est pas tenu par les usages et les codes des audits internes classiques. Cependant, cette collaboration bien délimitée s'est avérée détenir des vertus insoupçonnées. La participation à cette boîte noire qu'est une mission d'évaluation ministérielle nous a permis d'observer des acteurs en action (alors que nous avions déjà réfléchi sur les conditions techniques et sociales de production d'évaluation d'une police de proximité¹⁷) et de recueillir des données sociologiques originales. Et, si nous avons jugé utile de retranscrire des observations faites à l'occasion de trois missions¹⁸, c'est que nous

♦♦♦♦

(17) FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), 1998, *op. cit.*

♦♦♦♦

(18) Les résultats qui sont exposés ici résultent d'une exploitation des témoignages croisés, recueillis par F. OCQUETEAU et nous-même plus ou moins longuement auprès des différents acteurs et/ou témoins pertinents rencontrés sur trois sites expérimentaux de la réforme de police de proximité de 1999 entre novembre 1999 et février 2000. Le souci a été de comprendre qui parlait, et au-delà des éléments factuels, de recueillir des éléments d'évaluation de chacun d'eux sur les chances de réussite du projet de police de proximité, une fois assimilés la position et l'itinéraire de chacun dans la structure organisationnelle où il se trouve, et comprise la façon dont l'environnement local y est « vécu » professionnellement.

estimons qu'elles contiennent des résultats très prometteurs. Et, c'est ce que nous allons essayer de démontrer en insistant sur l'importance des ordres locaux pour comprendre la mise en œuvre et les effets de stratégies de police de proximité.

Notre travail a consisté dans une perspective de sociologie des organisations à recenser précisément les éléments susceptibles de favoriser le succès ou non des expériences de commissariat territorialisé qui avaient été lancées sur trois sites expérimentaux de trois villes¹⁹. Quelques-uns ont pu être recensés de nature très hétérogène et sans présumer de leur influence respective sur le niveau de réussite ou d'échec d'une réforme. Il s'agit de quatre variables : « politique locale », « judiciaire », « professionnelle », « environnement délinquant ». Nous posons l'hypothèse que la configuration d'un ordre local sera sensible à la combinaison de ces variables dans une conjoncture précise. L'étude de ces combinaisons donnera une image de la production de police de proximité sur un territoire donné.

....

(19) M1 est une ville sous-préfecture de 25 000 habitants située dans l'Est de la France. M2 est une zone urbaine importante de 25 000 habitants située à l'Ouest de Paris. P. est une ville du Sud de la France d'environ 100 000 habitants.

Il est apparu indéniable que la qualité du climat politique est une variable importante dans la configuration d'un ordre local de sécurité. Ce fut le cas à M1 où l'adjointe à la sécurité de cette municipalité de droite²⁰, comme l'opposition de gauche, avaient parfaitement compris pour les municipales qui allaient se tenir en mars 2001 qu'elles avaient tout à gagner à la réussite d'une expérience de police de proximité que personne ne pouvait se permettre de prendre le risque de désavouer, vu le caractère « porteur » du thème. De la sorte, la police municipale aux effectifs très faibles ne constituait en rien un facteur de blocage. Il en était de même pour le site de M2 et de sa zone expérimentale L. Le style de gouvernement des affaires municipales n'y était pas étranger : le maire communiste de L. « contrôlait » sa ville et les réseaux sociaux associatifs se révélaient être des sources de résolution des conflits importantes. Cet élu local, rompu à l'exercice de régulation des tensions a joué le jeu voyant dans l'expérimentation de la police de proximité de L. une opportunité politique et une reconnaissance interne. De plus, la mairie avait mis en place un service

....

(20) Il n'est pas indifférent de signaler que le maire de M1, sénateur maire, fut le rapporteur au Sénat du projet de loi sur les emplois jeunes.

social performant avec à sa tête un animateur social qui jouait aussi le jeu de partenariat et de résolution des problèmes avec la police de proximité, laquelle bénéficiait là de réseaux d'informations inespérés.

LA VARIABLE JUDICIAIRE

De même, les relations routinières entre police de sécurité publique et justice constituent un mécanisme important de régulation des désordres locaux et de la mise en place d'une police de proximité.

Dynamisme policier et justice contraventionnelle

À l'occasion de nos observations sur le site de P., nous avons pu détecter la trace d'un conflit entre deux protagonistes incarnant l'institution policière et judiciaire. Ce conflit était de nature idéologique, mais également de nature organisationnelle. Il nous a semblé que ce conflit contenait les possibles germes d'inerties ou obstacles à l'articulation quotidienne police-justice contraventionnelle devant accompagner une réforme de la police de proximité. D'une part, le fort scepticisme d'un adjoint au Tribunal de police était lié à deux sortes d'inquiétude : d'un côté, une inquiétude liée à la dérive d'un primat du policier sur le judiciaire ; de l'autre, celle d'un risque de confusion dans les rôles respectifs des différentes formes de polices, s'acheminant toutes peu ou prou vers une promotion idéologique et pratique de la «proximité». Ce témoin faisait part de son inquiétude, évoquant le spectre d'une baisse de la qualité des procès-verbaux. D'où, la crainte qu'en dehors des classements de pure opportunité au Parquet, n'apparaisse une augmentation des classements pour des vices de procédures ou des contraventions inexploitable. En somme, le risque d'une disqualification de la justice et de ses garanties procédurales serait la conséquence d'une police de proximité intensive. Ce scepticisme semblait accru par le constat d'une inflation des procès verbaux provenant de la police municipale dont l'effectif croissant à P. ainsi que les pouvoirs symboliques qu'on leur confère brouilleraient toujours un peu plus les cartes.

Inversement, l'observation des activités de la police de proximité de M1 nous donnait l'impression d'une police correctement secondée par un Procureur poursuivant systématiquement les comportements de rébellions et des outrages à l'égard des policiers, un Procureur étonné de voir arriver une « flopée d'affaires d'outrages et rébellion » depuis le début des stratégies de police de proximité en 1997. Sans avoir été particulièrement informé de la mise en place du dispositif, il s'était rapidement rendu compte que l'arrivée des Adjoints de sécurité depuis 1998 avait conduit à un développement des procédures pour outrages. Or, loin de s'en être peu soucié et de n'en avoir pas tenu compte, il semblait au contraire avoir compris le changement d'attitudes de la part de la police, et avoir adapté ses pratiques en conséquence. Du point de vue de ce procureur, ces affaires étaient traitées judiciairement dans les trois mois, même si cela était fait au détriment d'affaires plus urgentes à ses yeux (affaires intra-familiales par exemple). On a sans doute là un levier important de la « réussite » de toute expérience de police de proximité résidant dans la nécessité d'une confiance réciproque entre police et justice dans le traitement de ces outrages et rebellions.

110

LA VARIABLE PROFESSIONNELLE

Il paraît évident que les résistances ou l'engagement professionnels des policiers sont un facteur de blocage ou de réussite des réformes de police de proximité. Il reste tout de même à montrer en quoi ces pratiques professionnelles nouvelles s'intègrent dans des activités et des régulations à l'œuvre depuis longtemps.

*Continuité avec des pratiques informelles
antérieurement mises en place...*

L'analyse de la mise en route de cette réforme a révélé l'importance d'acteurs policiers le plus souvent cachés dans les organigrammes sans la participation desquels une

réforme ne peut qu'avorter. Dans le cas de M1, il s'agissait de deux agents qui ont été les porteurs de la réussite. Le binôme en question était formé par un officier commandant en chef de l'Unité de voie publique de longue date convaincu de la nécessité de rapprocher la police de la population, ce qu'il avait commencé depuis 1998, et par son « officier territorial », ancien brigadier actuellement lieutenant stagiaire, converti de fraîche date. En ce qui concerne P., le constat du vieillissement des Gardiens de la Paix doublé d'un manque cruel d'Agent du corps de maîtrise et d'application (ACMA, Gardien de la paix) non compensé aurait pu constituer des contraintes organisationnelles insurmontables, mettant en péril la mise en œuvre d'une stratégie de police de proximité. Or, l'observation du terrain de P. nous a permis de repérer une variable indigène qui annulait les effets de ces contraintes. Certes, on reconnaissait localement qu'aucun policier « normalement constitué », surtout âgé, ne serait le volontaire enthousiaste d'une mission d'ilotage nouvelle manière, car en dépit de la doctrine officielle, il n'apparaissait pas que des leviers efficaces soient capables de rendre cette fonction réellement attractive. Mais le facteur d'adhésion tenait plutôt dans les atouts dont disposait la police à P., ce dont témoignait un jeune commissaire tout juste entré en fonction : *« Arrivant en fin de carrière à 40 ans (après 15-20 ans passés ailleurs), le policier d'ici retrouve ses racines ; c'est un homme fier, il revient au « village ». Il est connu de tous. Comme l'instituteur, le policier ne peut pas se permettre de ne rien faire : d'ailleurs, j'en ai deux qui, à 47 ans, [ils] ont encore le vice. Bien sûr, ici, c'est pas la grosse usine, la police, c'est une grosse famille... Ils ne peuvent donc pas se permettre de se faire une réputation de cossards. Ils sont vite bien impliqués socialement, c'est une question d'amour-propre pour eux que de travailler : vis-à-vis de leurs enfants, de leur famille, ils sont visibles et connus, ils ne pourraient pas se permettre de feignasser... »*

En dehors de ce contexte local favorable, le diagnostic porté sur la réforme à P. mettait en lumière un pari : la motivation ne se décrétant pas, une réforme ne pouvait produire des effets que si elle s'appuyait sur une catégorie de

policiers militants investis dans des pratiques de régulation de proximité et ce, d'une manière plus ou moins clandestine depuis plus ou moins longtemps. Un premier exemple de ce militantisme institutionnel clandestin nous était fourni par un gardien de la paix s'investissant dans la proximité, ne comptant pas son temps, et faisant apparemment des prouesses dans la récolte de renseignements de toute nature. La raison de cet investissement tenait à ce qu'on lui avait promis à terme une promotion, ce qui, paradoxalement ne plaidait évidemment pas pour sa stabilisation dans la fonction. Un deuxième nous était donné au sein de la Brigade de voie publique transformée en BIPP (Brigade d'information de la police de proximité) des « miracles » accomplis par un autre « oiseau rare » : une gardienne de la paix, d'origine maghrébine (dotée d'un DESS de psychologie) à qui l'on avait aménagé des horaires, et qui par reconnaissance, jouait un rôle de « juge de paix » : elle était perçue comme régulant une masse de conflits dans les cités HLM du quartier où elle habitait elle-même, donnant toute satisfaction aux syndics par son investissement personnel dans les réunions de quartier, les libérant ainsi de devoir résoudre eux-mêmes maints problèmes d'incivilités.

... *Ou scepticisme professionnel et résistances à l'innovation*

A contrario, pour les témoins privilégiés de M2, si la généralisation s'effectuait en l'état, ce qui semblait se dessiner par la force des choses, faute de plan global d'affectations, de formation et des moyens matériels suffisants, c'était une appréhension *a minima* du problème de la relation entre police et territoire sur M2. Alors qu'avait existé une véritable police territoriale de « désamorçage des problèmes » avant 1990, les stratégies qui avaient suivi 1991 avaient conduit à la mise en place d'une politique de réponse/riposte au coup par coup, dessinant une police d'intervention se coupant peu à peu des réseaux de régulation de cette société complexe qu'était cette grande zone urbaine. Bref, une police qui contient la pression, se contentant de contrôler le territoire.

En outre, il ressortait de nos observations une incompatibilité voire une concurrence entre plusieurs formes d'interventions policières, entre une police rêvée et une police pratiquée sous la forme d'une « police des flagrants délits », intervenant sur le territoire sans prévenir personne, déstabilisant des paix sociales précaires. Ainsi, s'arrêter sur ce constat positif de la mise en œuvre de la territorialisation sur un site expérimental comme L. aurait été une erreur. Il était clair que les enjeux se situaient ailleurs et il nous incombait de sortir des cadres imposés par la mission d'évaluation pour aller voir au-delà, et évaluer ce que l'on ne nous demandait pas d'évaluer. Cet ailleurs était d'une tout autre envergure que celle du site de L. Ainsi, il se dégageait de notre visite que le moteur de l'action policière à M2 était avant tout et surtout la lutte contre les violences urbaines. Toutes les formes de police qu'elles soient plus ou moins intensives semblaient marquées et conditionnées par cet « état d'alerte » permanent entretenu et par cet inconscient collectif marqué par l'histoire de ce site. L'arrivée d'un nouveau projet expérimental n'était pas foncièrement une révolution sur un site comme M2 rodé à cet exercice. Pourtant, au terme des entretiens menés notamment auprès de deux « anciens » de la police de sécurité publique, brigadier chargé de la prévention et délégué du Procureur et le Lieutenant chef de l'unité de L., la généralisation de l'expérimentation était inconcevable en l'état.

Nous sommes de ce fait revenus de cette observation avec le sentiment que le sociologue ne pouvait pas s'en tenir aux cadres imposés d'une évaluation. Dans le cadre de l'étude de la mise en œuvre d'une réforme de police de proximité sur un territoire urbain ayant connu une longue histoire de violences urbaines, passer à côté de l'histoire locale, de l'analyse des critères de sélection des secteurs revenait à passer à côté de l'évaluation elle-même, tant ce choix s'avérait central dans les stratégies des acteurs locaux soucieux de réussir selon les critères définis par l'administration centrale. En effet, s'entendre sur l'élection d'un territoire expérimental non problématique convenait à la majorité des acteurs locaux et équivalait à masquer un problème bien plus important tout en répondant aux critères

de la vérification de l'administration centrale sans prendre le risque d'être mal évalué.

LA VARIABLE « ENVIRONNEMENT DÉLINQUANT »

Le succès ou l'échec d'une expérimentation sont aussi liés à l'environnement délinquant. Disons d'emblée que sur le territoire de M1 qui ne connaissait que des « menaces » très relatives, la pression de la délinquance et de l'insécurité de trois îlots où réside la moitié de la population de M1, n'était pas telle que ne puisse pas être expérimentée une nouvelle méthode de police territorialisée qui ne soit ni une « police répressive » soucieuse de faire du chiffre, ni une « police d'ilotage » peu crédible aux yeux de la population, y compris d'une fraction de la police elle-même. Il en était tout autrement pour un site comme M2 marqué par une histoire longue de violences urbaines. Ainsi, on ne pouvait comprendre la mise en œuvre d'une réforme de police de proximité sans prendre en compte cet inconscient collectif qui structurait l'ensemble des stratégies des policiers de cette circonscription. La présence de la plus grande zone d'habitat collectif d'Europe constituait un élément essentiel quand on parlait de police de proximité dans ce secteur : 25 000 habitants sur les 45 087 que compte la ville dans son ensemble, 4228 faits constatés en 1998 soit 52,14 % de la délinquance enregistrée du site.

114

Les risques d'effets pervers d'une police trop visible et trop lisible

Pour les acteurs rencontrés sur ce site de M2, la mise en place d'une réforme de police de proximité sur un site expérimental posait le problème de l'adaptation des délinquances à cette nouvelle visibilité policière. On faisait en effet valoir que si un dispositif de police de proximité n'était pas simultanément généralisé à l'ensemble d'une ville, plutôt qu'à un quartier, il y avait de fortes chances pour voir très vite apparaître des effets de déplacements des délinquances dans des quartiers plus calmes et de voir les circonscriptions voisines non dotées et calmes, rapidement

crier haro sur l'expérience ou faire pression pour demander à l'État de nouveaux renforts ici et maintenant. C'est une vision de la « police judiciaire » à long terme - fût-elle de proximité - qui prédomine dans ce schéma d'explication, et la dénonciation des effets pervers de la sectorisation nous paraît une observation pertinente dans le contexte d'une petite agglomération comme M1. Comme nous le signalait un acteur : *« La sectorisation vide certains quartiers au détriment d'autres, et suscite un déplacement de la délinquance dans des quartiers réputés calmes dans la mesure où le noyau des délinquants maîtrise très rapidement le nouveau fonctionnement de la police ; or, une police efficace dans ses interventions doit être imprévisible »*.

CONCLUSION

Au total, ce bilan sélectif et provisoire des savoirs accumulés sur la police de proximité en France par le département « Recherches » de l'IHESI montre que cet axe n'a cessé d'évoluer au fil du temps vers l'étude de mécanismes discrets à l'œuvre dans les stratégies de police de proximité. Ces résultats soulignent l'importance des effets des contextes locaux sur l'effectuation d'une nouvelle forme de police dite de proximité. En creux, ces résultats mettent à mal les postulats réducteurs du type « plus de proximité, plus de contrôle » ou « plus de proximité, moins d'État » et invitent la recherche sur le « *policing* » à prendre le temps d'évaluer localement les configurations et les rapports de force entre les différents fournisseurs de sécurité et parmi eux l'état de la régulation par les acteurs publics tels que la Police nationale. De ce point de vue, les acquis des recherches menées depuis 1998 sont importants même s'ils demandent à être approfondis dans les années futures que ce soit sur les « savoir-faire » des policiers de proximité dans les partenariats, l'importance de la catégorie « jeunes » dans la définition de l'échec ou de la « réussite » d'une réforme de police de proximité, les effets pervers d'une réforme comme l'augmentation du niveau d'exigence de la population, les traditions locales de régulation publique des désordres et incivilités ou le contexte politique qui entoure

la mise en œuvre d'une réforme. De même, on connaît mieux désormais les facteurs de blocage d'une stratégie de police de proximité et les articulations sensibles. On sait que l'on ne peut présager à l'avance des effets de telles stratégies. Ils dépendront des ajustements entre le dynamisme policier et le judiciaire dans le traitement notamment de la question des outrages et rebellions ou de justice contraventionnelle, indicateurs sensibles de l'état des relations entre police et jeunes mais aussi de l'état d'équilibre entre investissements professionnels de policiers militants et résistances à l'innovation. Tout cela participe à une meilleure connaissance de ces ajustements qui seuls peuvent donner une image des détails des ordres locaux de proximité plus justement que les grandes toiles impressionnistes.

Du point de vue des conditions sociales de la production de savoirs scientifiques, il ne nous semble pas que la frontière entre recherche scientifique « pure » ou « propre » et recherche institutionnelle « sale » soit si marquée. Au cours de ces quatre années de recherches sur la police de proximité, il nous a semblé, au contraire, que cette frontière pouvait fluctuer et que les résultats les plus intéressants (souvent partiels et réfutables, en tous les cas soumis à réfutation) n'auraient pu être obtenus sans la remise en cause de cette division du travail scientifique et le travail de médiation du département « *Recherches* », tiers présent permettant aux acteurs policiers et chercheurs de s'entendre *a minima* et d'échanger leurs « sciences ». De même, malgré ses limites et ses lacunes, la recherche IHESI existe et tente d'accumuler et de diffuser des savoirs non policés sans imposer une doctrine ou une quelconque doxa tant les pratiques observées sont marquées du sceau de la complexité. De même, elle remplit une fonction latente, quelque peu oubliée par certains, qui est d'abord celle de financer de la recherche et d'alimenter le débat scientifique sur ces thèmes. Elle participe enfin à une forme de désidéologisation silencieuse de l'objet « police » en amenant de jeunes chercheurs à s'intéresser à ces questions, gage de disparition de stéréotypes à la vie longue.

■ Jérôme FERRET

Chargé de recherches, IHESI.

BAYLEY (D.H.), SHEARING (C.D.), 2001, «The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda», *National Institute of Justice Report*, Washington DC.

BOURDIEU (P.), 2001, « Science de la science et réflexivité, Cours et travaux », Paris, Seuil, *Raisons d'agir*.

CARTUYVELS (Y.), MARY (P.), 1999, *L'État face à l'insécurité : dérives politiques des années 90*, Bruxelles, Labor.

ERICSON (R.V.), HAGGERTY (K.D.), 1997, *Policing the Risk Society*, Oxford, Clarendon Press.

FORST (B.), MANNING (P.K.), 1999, *The Privatization of Policing*, Washington, Georgetown University Press.

GARLAND (D.), 1998, «Les contradictions de la «société punitive : le cas britannique», *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, 124, p. 49-67.

GARLAND (D.), 1996, «The limits of the sovereign State: stratégies of crime control in contempory society», *The British Journal of Criminology*, 36, 4.

JANKOWSKI (B.), 1993, «La police de proximité : regard de la recherche sur un nouveau style de police», *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°13, p. 209-230.

JORDAN (P.), 1998, «Effective policing strategies for reducing crime» in GOLDBLATT (P.), LEWIS (C.) (eds.), «Reducing offending: an assessment of research evidence on ways of dealing with offending behaviour», London, Home Office, *Research and Statistic Directorate*, p. 63-82.

MANNING (P.K.), «Community Policing As a Drama of Control», in GREENE (J.R.), MASTROFSKI (S.D.), 1991, *Community Policing, Rhetoric or reality*, New York : Praeger, p. 27-47.

PUTNAM (R.D.), PHARR (S.J.), 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton.

SHERMAN (L.), 1997, «Policing in crime prevention», in SHERMAN (L.) et al (dir.), «Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising», Washington DC, US Department of Justice, *Office of Justice programs*.

WACQUANT (L.), 1998, «La tentation pénale en Europe», ARSS, n°124.

WACQUANT (L.), 1999, *Les prisons de la misère*, éd. LIBER-Raisons d'agir.

Recherches citées :

MOUHANNA (Ch.), 1999, *Une police de proximité judiciairisée : de l'ilotage au renseignement judiciaire*, Paris, IHESI-CSO, 83 p.

MOUHANNA (Ch.), 2000, *Quel service pour quel public ? Une tentative d'évaluation chiffrée de l'image de la police dans la population face à la territorialisation*, CAFI, 89 p. + annexes.

TIEVANT (S.), 2000, *Caractérisation des savoir-faire spécifiques en police de proximité et examen des moyens de leur acquisition*, Paris, IHESI.

WYVEKENS (A.), DONZELOT (J.), 2000, *Souci du territoire et production collective de la sécurité urbaine*, Paris, IHESI, 68 p.

Autres recherches disponibles :

FERRET (J.), OCQUETEAU (F.), 1998, *Évaluer la police de proximité ? Problèmes, concepts, méthodes*, Paris, La documentation Française, 138 p.

Les Cahiers de la Sécurité Intérieure, 2000, «Les dilemmes de la proximité, des polices d'Europe en chantier», n°39.

DÉLINQUANCE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : UN DOMAINE DE RECHERCHES EN RECONSTRUCTION

par Jean-Paul JEAN, Georges GARIOUD

En dépit de son extrême médiatisation, dès le début des années soixante-dix, la lutte contre la criminalité organisée ne s'était, du moins en France, accompagnée ni d'une professionnalisation des hommes et des structures qui en avaient la charge, ni d'un investissement durable des chercheurs. Fin 1997-1998, et au regard du regain d'intérêt des politiques et des magistrats pour ce phénomène - création de pôles spécialisés - le potentiel de recherche en ce domaine apparaissait d'autant plus faible qu'il était épars.

La Mission de recherche droit et justice trouve, alors, dans le programme européen de recherche Falcone, un cadre scientifique et financier à l'engagement de recherches à la construction d'un réseau européen associant, sur ce thème, chercheurs et praticiens.

119

♦♦♦♦

(1) COSSON (P.), 1979.

♦♦♦♦

(2) Loi du 6 août 1975 modifiant le code de procédure pénale (articles 704 et ss). Toutefois, les parquets, les juridictions d'instruction et de jugement ainsi définis n'ont qu'une compétence facultative et la procédure de dessaisissement du tribunal initialement compétent est très lourde. Ces juridictions n'ont été dotées d'aucun moyen particulier et la spécialisation des magistrats n'a fait l'objet d'aucune politique des personnels.

♦♦♦♦

(3) Sur l'histoire de l'organisation des parquets et juridictions en matière économique et financière, la spécialisation de magistrats et leur action, cf. BRUSCHI (C.), 2001.

Les travaux sur la délinquance économique et financière ont été emblématiques des années soixante-dix, et concomitants de la lutte elle-même contre ce type de criminalité organisée qui, jusque-là, n'avait jamais constitué une priorité pour la justice. L'ancien chef de la section financière du parquet de Paris, Pierre Cosson, dénonçait « les industriels de la fraude fiscale »¹, tandis que la section financière du parquet de Lyon démontait le système des fausses factures. En 1975, après quelques retentissants scandales immobiliers, le législateur créait - sur le papier - une ou plusieurs juridictions spécialisées en matière économique et financière dans chaque cour d'appel². Le même mouvement affectait les services enquêteurs, et des officiers de police judiciaire très motivés intégraient les sections spécialisées des SRPJ accueillant des agents du ministère des Finances³.

Cette priorité donnée à la lutte contre l'impunité en matière de délinquance économique et financière se situait

aussi, fréquemment, en phase avec des relais syndicaux⁴ de professionnels des ministères de la Justice, de l'Intérieur et des Finances. L'aboutissement des affaires était souvent le résultat d'engagements forts et conjoints de magistrats et d'officiers de police judiciaire dans des dossiers particuliers, tant il est vrai que les synergies entre ces deux professions correspondent d'abord à des stratégies d'acteurs engagés dans un rapport de confiance⁵.

Les perquisitions permettaient encore de trouver des pièces comptables, des factures, des notes, des agendas, des talons de chèques, des virements de compte à compte qui aidaient à comprendre rapidement les circuits financiers, essentiellement nationaux. Les professionnels travaillaient selon des méthodes similaires à celles utilisées dans les affaires de droit commun, ne recouraient pratiquement jamais aux commissions rogatoires internationales.

Après le temps de la découverte, de la conceptualisation de « la délinquance en col blanc » par les Nord-Américains⁶, puis celui des travaux sur « la criminalité d'affaires »⁷, les chercheurs se sont détournés de cette thématique qui exige une large palette de compétences pour utilement « entrer dans le sujet » : comprendre les mécanismes de la délinquance, le fonctionnement policier, judiciaire, le monde des affaires, travailler sur un objet improbable, avec un « chiffre noir » insoupçonné, surmonter les difficultés d'accès aux données, aux dossiers, trouver un public de lecteurs⁸... À l'Université, seuls quelques pénalistes ont pu acquérir les savoirs nécessaires à la constitution d'un domaine spécialisé. On pourrait multiplier les explications, mais le constat est là : à la fin des années quatre-vingt-dix, en France, rares sont les chercheurs et universitaires réellement spécialistes de la délinquance économique et financière.

Pourtant, l'extraordinaire médiatisation des « affaires », les appels lancés à l'opinion publique par des magistrats à la fois placés sur le devant de la scène et isolés (l'appel de Genève en 1996), les écrits des professionnels de la justice ou des journalistes, les rapports des organisations internationales, laissaient apparaître deux phénomènes. Le premier, bien visible, était l'effectivité des poursuites engagées par les juges en matière de financement occulte des partis

....

(4) *Ibid.* qui souligne le rôle du syndicat de la magistrature, mais il faut voir aussi celui des syndicats des finances comme le Syndicat national unifié des impôts (SNUI) ou la CFTD, et les thèmes communs d'action.

....

(5) MOUHANNA (C.), 2001.

....

(6) On peut rétrospectivement apprécier la vision prémonitrice de : SUTHERLAND (E.), 1951. Cf. le bilan dressé à la fin des années soixante, notamment par NORMANDEAU (A.), 1970.

....

(7) AINSI LASCOUMES (P.), 1986 ; LASCOUMES (P.), MOREAU-CAPDEVIELLE (G.), 1983.

....

(8) Sauf quelques rares exceptions. Ainsi MÉNY (Y.), 1994.

••••

(9) La loi du 1^{er} février 1994 a étendu la liste des infractions concernées, a remplacé la compétence facultative des juridictions par la compétence concurrente et a simplifié la procédure de dessaisissement. Mais les pratiques n'évoluent pas. L'absence de projet réel et de spécialisation effective des magistrats et des juridictions a abouti à un nouvel échec législatif. Cela explique la décision, fin 1997, de donner la priorité aux moyens réels, plutôt qu'à la procédure formelle.

••••

(10) Loi du 2 juillet 1998 et décret du 5 février 1999. Sept «pôles financiers» spécialisés sont mis en place dans de grandes juridictions (Paris, Lyon, Marseille, Nanterre, Bordeaux) ou dans celles confrontées à des problèmes spécifiques (Bastia, Fort-de-France). La circulaire du 19 février 1999 souligne que l'objectif est de doter les magistrats plus spécialement chargés des dossiers économiques et financiers de nouveaux moyens matériels - informatisation des données, scanage des dossiers, logiciel spécifique... - et humains, en constituant des équipes pluridisciplinaires au sein desquelles interviennent des «assistants spécialisés» issus de la Banque de France, de la Direction générale des impôts, de services douaniers ou de la concurrence.

et des hommes politiques. Le second, commun à toute la criminalité organisée, était son caractère transnational, la vitesse de déplacement des hommes, des sociétés, des jeux d'écriture et des capitaux, la complexification des circuits de recyclage de l'argent sale.

Dès le début des années quatre-vingt-dix, et parce que les masses financières de l'économie illicite risquaient de mettre en péril l'équilibre même des systèmes démocratiques, la politique de lutte contre la criminalité économique et financière était devenue une priorité pour toutes les instances internationales : l'ONU, l'OCDE, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe... Elle s'inscrivait dans le même mouvement que la lutte contre les trafics de drogue et les autres formes de criminalité organisée.

Face à ce type de délinquance, la justice a peu évolué. Elle en est restée au stade artisanal, celui des compétences individuelles tenant plus aux motivations et aux parcours de magistrats qu'à un mode d'organisation. La France n'avait toujours pas, au début des années quatre-vingt-dix, procédé à une quelconque évaluation de la réforme de 1975, ni réfléchi à une spécialisation des structures et des magistrats ou de nouvelles méthodes de travail et d'investigation, contrairement à plusieurs pays européens. La situation n'était pas meilleure dans les SRPJ et les restructurations des services des Douanes après Schengen n'ont pas provoqué une réforme organisationnelle d'envergure qui aurait pu permettre de repenser et de renforcer le travail de police judiciaire en intégrant les compétences de ces agents.

Il a fallu attendre fin 1997 pour que se conçoivent, et juillet 1998 pour qu'aboutissent, en France, après la réforme purement formelle de 1975⁹, la mise en place de pôles économiques et financiers, première étape encore fragile d'une spécialisation effective des structures de lutte, ainsi qu'un regroupement des compétences internes à la justice et d'apports nouveaux (les assistants spécialisés issus du ministère des Finances)¹⁰.

Mais, quand, dans le même temps, le ministère de la Justice interroge le monde de la recherche pour connaître l'état des savoirs disponibles sur ces questions, seuls quelques chercheurs isolés se manifestent. Ils signalent tel

travail particulier, souvent d'excellente qualité, fondé sur de vraies compétences, mais sur des investigations ponctuelles, à partir d'informations issues d'un réseau très personnalisé, peu ouvert sur les approches comparatistes. Parallèlement, sont produits de multiples rapports d'administrations sans regard critique, ou d'organismes internationaux faisant souvent appel aux mêmes experts, alignant les analyses macroéconomiques et les évaluations chiffrées calculées « à l'estime ».

DE L'ARTISANAT À LA PME

À partir de ce constat, début 1999, le Groupement d'intérêt public (GIP) Mission de recherche droit et justice a inclus dans ses objectifs celui d'une aide à la reconstruction progressive d'un véritable champ de recherche sur les délinquances économiques et financières.

Cette préoccupation était commune avec l'IHESI qui organisa, la même année, un programme incluant un colloque, des articles de sensibilisation dans sa revue, les *Cahiers de la sécurité intérieure*, une procédure de marché négocié et des bilans de connaissances¹¹.

Dans le cadre des priorités aux recherches comparatives européennes retenues par la Mission dans sa programmation scientifique 2000, était souhaité le développement d'un réseau français de chercheurs et d'universitaires dans le domaine des réponses judiciaires à la délinquance organisée en matière économique et financière, appelés à travailler avec d'autres équipes européennes, associant des praticiens, en particulier les magistrats, et les administrations en charge de ces dossiers.

Le programme européen FALCONE - du nom du juge italien anti-mafia assassiné -, adopté par le conseil des ministres de l'Union européenne en mars 1998, visant à favoriser les échanges, la formation et la coopération destinés aux responsables de l'action contre le crime organisé, offrait l'opportunité scientifique et financière d'un programme de recherche volontariste. Ce, d'autant plus qu'il anticipait sur la stratégie politique de l'Union européenne dans la lutte contre la délinquance économique et financière actée dans

♦♦♦♦

(11) Cf. la liste de ces travaux dans le bilan d'activité 2000 de l'IHESI.

les décisions du premier conseil Justice, Intérieur, Finances de Luxembourg le 1^{er} octobre 2000, en complément du développement de la coopération judiciaire décidée au Conseil européen de Tampere les 15 et 16 octobre 1999.

La Mission de recherche a donc construit un projet, avec l'objectif, en particulier à partir d'un travail sur des échantillons de dossiers et de confrontations entre praticiens et chercheurs, de produire et de diffuser des connaissances nouvelles, de formuler des orientations et des propositions concrètes, conformément aux orientations fixées par le programme FALCONE. Un important travail préparatoire fut réalisé à l'occasion d'un séminaire fermé organisé à Paris, au Conseil supérieur du notariat, en novembre 1999. Il a regroupé une soixantaine de chercheurs, universitaires, praticiens, responsables d'administrations centrales de dix pays européens, ainsi que des fonctionnaires internationaux. Un compte-rendu synthétique des travaux et le texte de plusieurs contributions écrites ont été diffusés. Un comité de pilotage incluant des chercheurs et des praticiens a défini les axes prioritaires, les modalités de recherche et les suites à donner au fonctionnement du réseau à la fois comparatiste et pluridisciplinaire, afin de donner corps à un projet scientifique élaboré sous la direction conjointe de Michel Massé¹² et de Pierre Lascoumes¹³.

....

(12) Professeur à la Faculté de droit et des sciences sociales de Poitiers, rédacteur de la chronique «Droit pénal international» à la *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé* et animateur de la formation permanente à l'École nationale de la magistrature en matière de coopération judiciaire.

....

(13) Directeur de recherche au CNRS, spécialiste des politiques publiques, (cf. *bibliographie in fine*).

LES ORIENTATIONS SCIENTIFIQUES

S'il est apparu que les aspects violents et mafieux de la criminalité organisée faisaient déjà l'objet de nombreuses recherches, il n'en était pas de même de ceux qui, concernant les activités illégales des entreprises, peuvent également se rattacher à cette notion.

Du point de vue français, la «criminalité organisée», au sens habituel du terme, n'entre que très secondairement dans le champ de compétence des parquets et juridictions financières.

La criminalité organisée est une notion «attrape-tout», objet de recherche en soi. L'accent doit donc être mis, hors les aspects mafieux et violents, sur la criminalité économique et

financière grave, commise le plus souvent par des entreprises qui sont - en soi - une forme d'organisation¹⁴.

*«Il s'agit des délits qui, finalement, ne s'insèrent pas dans un contexte nécessairement ciblé sur une organisation criminelle au sens juridique du terme. L'expérience italienne de «Mani Pulite» peut être un exemple pour mettre en exergue le fait qu'il y avait là un système qui obéissait aux mêmes règles illégales, même s'il n'y avait pas une - ou des - associations de malfaiteurs, au sens juridique du terme».*¹⁵

La «clandestination» des flux financiers d'un côté (nécessité de faire échapper des fonds aux circuits identifiables) et la «notabilisation» de fonds d'origine criminelle, de l'autre, expliquent une grande partie des connexions et des échanges entre ces deux types d'activité illicite.

De la recension des travaux disponibles, il est ressorti que deux questions n'avaient pas - ou très peu - été traitées et devaient faire l'objet de recherches s'appuyant sur le réseau européen constitué : l'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre cette forme de criminalité organisée, au plan national et au plan international, intégrant les mécanismes de coopération ; les relations des acteurs politiques et économiques avec les centres financiers extraterritoriaux européens.

LES RECHERCHES EUROPÉENNES

Le travail en réseau qui a suivi a permis de susciter plusieurs recherches et de fédérer des équipes. Le GIP a ainsi pu soutenir et cofinancer quatre projets sur les stratégies de lutte contre la délinquance économique et financière, qui ont tous été retenus dans le cadre des programmes européens.

Trois sont menés par des équipes universitaires françaises, en partenariat avec l'université de Trente (Italie) et les partenaires européens du réseau de treize pays.

Des praticiens de chaque pays y participent et les ministères français et italien de la Justice les soutiennent, permettant en particulier l'accès aux dossiers judiciaires et aux procédures de coopération.

....

(14) Cf. FRISON ROCHE (M.A.) (Dir.), 2001.

....

(15) Extraits du propos conclusif de M. Lattanzi, directeur des affaires pénales et des grâces (Italie) lors du séminaire préparatoire des 25/26 nov. 1999.

- « *L'organisation des dispositifs spécialisés de lutte contre la criminalité économique et financière en Europe* ». Ce projet se décline sous deux volets. Le premier, concernant le droit international et la coopération internationale, est placé sous la responsabilité du professeur Michel Massé (*cf. supra*). Il a pour objectif d'élaborer une typologie des figures de la coopération judiciaire européenne et, par la confrontation des modèles, d'éclairer les choix à venir sur les plus pertinents. Le second, axé sur les droits nationaux et le droit comparé est placé sous la direction scientifique de Geneviève Giudicelli-Delage, professeur de droit à l'Université de Paris I, en lien avec l'université de Trente et l'université de Nancy. Il a pour objet d'évaluer les dispositifs dérogatoires au droit commun de la procédure pénale, actuels ou envisagés, lorsque des dossiers exigent des compétences ou des stratégies particulières en matière économique ou financière ;

- « *L'efficacité des réponses judiciaires à la criminalité économique et financière* », sous la direction de Bruno Deffains (économiste) et Frédéric Staziack (juriste), professeurs à l'université de Nancy. Une équipe pluridisciplinaire d'économistes et de juristes va tenter, dans plusieurs États européens et au sein de l'Union européenne de mesurer l'efficacité des différents modes administratifs et judiciaires de lutte contre la délinquance économique et financière ;

- « *Les relations des acteurs politiques et économiques avec les centres extraterritoriaux européens* », sous la direction de Pierre Lascoumes (*cf. supra*) et Thierry Godefroy (CNRS/CESDIP). Leur triple objectif est de caractériser les structures d'opportunité de quelques territoires *offshore* européens, d'analyser les processus de mise en visibilité internationale et, enfin, de travailler sur les définitions que les professionnels financiers donnent du soupçon d'opération illicite et leurs réactions face à celui-ci.

....

(16) Les projets de recherche et les équipes sont présentés en détail dans la publication de la Mission de recherche droit et justice, oct. 2001, disponible sur le site Internet www.gip-recherche-justice.fr

Un quatrième projet : « Le régime des sanctions en matière d'infractions économiques et financières », est mené par une équipe italienne sous la direction de Ernesto Savona, professeur à l'Université de Trente, déjà auteur pour la Commission européenne d'une première recherche sur la procédure de confiscation¹⁶. Il a pour objectifs d'analyser

et de mesurer l'impact de la législation en matière de sanctions sur les organisations criminelles, de repérer les bonnes pratiques, de mesurer l'efficacité des dispositifs de confiscation et de formuler des propositions d'amélioration de la législation et des pratiques.

Les travaux seront achevés avant la fin de l'année 2002 et feront l'objet d'une procédure d'évaluation, puis de valorisation et de sensibilisation (publications, séminaire de restitution, etc.) auprès de tous les acteurs : chercheurs, universitaires, praticiens et politiques.

Toutes les équipes de recherche s'appuient sur le réseau des correspondants des États, constitué dans le cadre du programme européen coordonné par le GIP.

Ces recherches s'ajoutent à d'autres soutenues directement par la Mission de recherche, en particulier celles menées par Pierre Kopp, professeur d'économie à Paris I¹⁷ ou, encore, le projet sur l'application des sanctions au sein de l'Union européenne, placé sous la responsabilité scientifique de Mireille Delmas-Marty, professeur à l'université de Paris I, directrice du Centre de droit comparé¹⁸.

....

(17) KOPP (P.);
Cf. la lettre de la Mission,
2002.

....

(18) Projet Grotius pénal
2001, cofinancé par la
Mission de recherche droit
et justice.

126

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT D'UN RÉSEAU EUROPÉEN

Par ailleurs, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne (juillet-décembre 2000), le ministère français de la Justice a demandé à la Mission de recherche d'assurer la responsabilité scientifique d'un séminaire de deux jours qui a rassemblé à Villeneuve-lez-Avignon, les 16 et 17 novembre 2000, l'ensemble des experts du réseau européen de quinze pays.

Chercheurs, universitaires, responsables d'administrations et magistrats ont ainsi pu mettre en commun leurs informations, leurs analyses et leurs priorités d'actions sur des thèmes précis, approfondis en ateliers. Des représentants des services de police et des finances, des professions d'avocats, de notaires, de commissaires aux comptes de plusieurs pays ont également participé aux travaux. La partie finale a fait l'objet d'un débat public, sur la base de la présentation de premières conclusions et de pistes de travail en présence de M^{me} Lebranchu, ministre de la Justice qui

....

(19) Les actes du séminaire sont accessibles sur le site Internet de la Mission.

a pu exposer, tout comme les représentants de l'Union européenne, les avancées et les perspectives politiques et techniques de la lutte contre la criminalité organisée en matière économique et financière¹⁹.

Il est ressorti très nettement des travaux que, pour renforcer l'efficacité des aspects judiciaires de la lutte contre cette criminalité, il convenait de ne tomber ni dans le piège de l'inflation normative au sein de l'Union européenne, ni dans celui de l'empilement des dispositifs unanimement constaté -, mais d'agir sur le soutien à des pôles de compétence spécialisés, sur le renforcement des réseaux de coopération, sur une spécialisation mieux comprise et sur l'efficacité des sanctions économiques et pénales.

L'intérêt premier de cette opération est sans doute de (re)mobiliser des chercheurs et universitaires, sur un champ nécessitant un réseau de compétences et d'animation qui n'existait pas à ce jour. Un autre intérêt majeur est de faire travailler ensemble praticiens, chercheurs et universitaires. Que des chercheurs aient accès, en temps utile, aux dossiers judiciaires et évaluent l'efficacité des dispositifs de coopération permet une confrontation de points de vue très enrichissante. Que des magistrats et des responsables d'administration centrale échangent, à partir d'une même réalité, avec des universitaires et des chercheurs spécialistes en droit international, en droit pénal, mais aussi en économie, en science politique, en sociologie ou en relations internationales, et que ces divers spécialistes travaillent ensemble, constitue, pour chacun, une ouverture réelle.

Des propositions concrètes d'amélioration du dispositif de lutte contre la délinquance économique et financière devraient aussi ressortir des travaux de recherche et être soumises aux instances nationales et européennes. La dernière phase, de mise en commun et de valorisation, sera menée conjointement avec l'IHESI, tant, sur une même priorité, aussi essentielle pour l'avenir de nos démocraties, il est nécessaire que justice et police travaillent en phase.

■ **Jean-Paul JEAN**

Substitut général près la cour d'appel de Paris

Directeur du GIP Mission de recherche droit et justice

■ **Georges GARIOUD**

Chercheur CNRS - Directeur-adjoint du GIP

BIBLIOGRAPHIE

COSSON (P.), 1971, *Nébuleuses*, St Germain des Prés, coll. Balises, 64 p.

COSSON (P.), 1979, *Les grands escrocs en affaire*, Seuil.

BRUSCHI (C.) (Dir.), 2002, *Parquet et politique pénale depuis le XIX^e siècle*, Centre lyonnais d'histoire du droit et de la pensée politique, juillet, PUF, (à paraître).

FRISON-ROCHE (M.A.) (Dir.), 2001, *La justice pénale face à la délinquance économique et financière*, Thèmes et commentaires, Dalloz.

KOPP (P.), 2001, *Criminalité d'affaires: les sanctions pénales sont-elles efficaces? (ou Comment calculer le coût social des drogues illicites: démarches et outils pour l'estimation du coût social lié à la consommation de substances psychotropes)*, Conseil de l'Europe, coll. Drogues et toxicomanies, 199 p.

LASCOUMES (P.), 1999, *Corruptions*, coll. La bibliothèque du citoyen, Presses de Sciences-Po, Paris.

LASCOUMES (P.), 1997, *Élites irrégulières. Essai sur la délinquance d'affaires*, Gallimard, Paris, 304 p.

LASCOUMES (P.), MOREAU-CAPDEVIELLE (G.), 1983, *Justice pénale et délinquance d'affaires*, CNRS.

LASCOUMES (P.), 1986, *Des erreurs, pas des fautes: la gestion discrète du droit des affaires*, CESDIP.

MÉNY (Y.), 1994, *La corruption de la République*, Fayard.

Mission de recherche droit et justice, 2001, *Les aspects judiciaires de la lutte contre la criminalité organisée*.

MOUHANNA (C.), 2001, *Police judiciaire et magistrats: une affaire de confiance*, La documentation française, coll. «perspectives sur la justice», 251 p.

NORMANDEAU (A.), 1970, «Les déviations en affaire et les crimes en col blanc», in *Déviance et criminalité*, textes réunis par Denis Szabo, Armand Colin.

Recherche Droit et Justice (lettre d'information de la Mission), n°12, janv. 2002.

SUTHERLAND (E.E.), 1951, *White collar crime*, Oxford

RECHERCHES ET POLITIQUES SOCIALES ET FAMILIALES

— par Julien DAMON

Le thème des liaisons, parfois dangereuses mais le plus souvent mutuellement avantageuses, entre recherches et institutions n'est pas neuf, en particulier pour ce qui relève de la connaissance, de l'élaboration et de l'évaluation des politiques familiales et sociales. Quelques remarques générales sur cette question, toujours d'actualité, des liens entre savoir(s) et pouvoir(s) amènent à considérer que le point crucial est aujourd'hui celui de la valorisation des travaux de recherche, cette valorisation devenant une fonction toujours plus spécifique, sans être nécessairement reconnue. L'exemple des travaux de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et l'expérience du praticien illustrent le propos.

« La vocation de la science est inconditionnellement la vérité.
Le métier du politicien ne tolère pas toujours qu'on la dise ».

Raymond ARON, Préface à Max WEBER,
Le savant et le politique, Paris, Plon, 1959.

« L'administrateur utilise les sciences sociales de la même manière
qu'un poivrot utilise un bec de gaz, pour s'appuyer plutôt que pour s'éclairer ».

BROCARD cité et affectionné par Robert K. MERTON,
Éléments de théorie et de méthode sociologique, Paris, Armand Colin, 1997 (1953).

En se plaçant sous le haut patronage de deux citations prestigieuses, on s'inscrit d'emblée dans le débat récurrent sur le savant et le politique, sur la connaissance et l'opérationnel, sur la recherche et l'institution, sur le(s) savoir(s) et le(s) pouvoir(s), sur le chercheur et l'expert. Ces dichotomies, parfois vécues et présentées comme des oppositions absolues, scandent la vie quotidienne des personnels impliqués dans la commande publique d'expertises dans les domaines sanitaires et sociaux.

Sans introspection ni lyrisme personnel, on souhaite faire part ici de quelques remarques assises sur l'expérience. Il ne s'agit probablement pas d'avancées déterminantes sur un thème en fait bien rabâché, et sur lequel il y a néanmoins tant de choses à dire en période d'intenses débats sur la place de l'expertise (en particulier technique¹), mais de quelques réflexions et interrogations tirées de la pratique.

Conscient du fait que nous allons indubitablement aligner quelques poncifs, nous ferons d'abord quelques remarques d'ordre général sur la question des liens entre recherches et commande de recherches, avant de présenter rapidement la fonction recherche au sein de la branche famille de la Sécurité sociale. Nous mettrons ensuite l'accent sur le problème crucial de la valorisation des travaux, avant de faire état d'une expérience plus personnelle, que nous baptisons « participation observante ».

QUELQUES REMARQUES GÉNÉRALES (ET PAS FORCÉMENT ORIGINALES)

« Recherches et institutions », le thème n'est donc pas bien neuf... Il s'agit du débat éternel, et par conséquent toujours d'actualité, des liens entre les chercheurs, la « demande sociale »² et la commande publique. Les positions peuvent être tranchées. D'un côté, la crainte de l'instrumentalisation, de l'autre, celle des fonds perdus. D'un côté : « *Nous ne sommes pas là pour servir* », de l'autre : « *À quoi ça sert ?* ». Les oppositions ainsi décrites sont caricaturales. Elles n'en livrent pas moins une image qui n'est pas fausse. Qui n'a jamais entendu de longs développements dans des cénacles académiques sur les perversions de la science directement attribuables aux financements et/ou aux manipulations de commanditaires ? Qui n'a jamais entendu cette plaisanterie éculée et sempiternellement réservée : « *Des chercheurs, on en trouve qui cherchent, mais on en cherche qui trouvent* » ?

Les uns opposent une recherche « déterminée » à une recherche « libre », une connaissance « habituelle » à une connaissance « scientifique ». Les autres opposent des études « utiles » à des études « inutiles », des conseils qualifiés d'éclairés à des

....

(1) CALLON, (M.), LASCOUMES (P.),
BARTHES (Y.), 2001.

....

(2) Les débats sur la nature même de la « demande sociale » sont d'une rare ampleur. Notons juste ici ce propos tenu lors d'un colloque organisé en 1995 par la revue *Recherche sociale* : « *Il n'y a pas de demande sociale, il n'y a que des demandes de financement...* ».

....

(3) En matière de différences relatives à ce qui est politique et scientifique, citons le propos de Christopher Jencks concernant le nombre de sans-abri aux États-Unis. « *Les chiffres scientifiques sont souvent faux, et les chiffres politiques sont parfois vrais. Mais les chiffres scientifiques sont accompagnés d'une documentation suffisante pour dire qui compte quoi, pour comprendre de quoi on parle, alors que les chiffres politiques ne le sont pas* ». Cf. JENCKS (C.), 1994.

spéculations jugées abusives. Le mépris et le dédain réciproques peuvent aller loin. Les « trouveurs » sont ainsi valorisés par rapport aux « chercheurs » par des « faiseurs ». De l'autre point de vue, des intellectuels « organiques » ou « officiels » sont (relativement) méprisés par des universités. Une science « officielle » (car directement subventionnée) est ainsi parfois (mais un peu moins aujourd'hui) décriée comme inféodée à une idéologie particulière. Une autre science « désincarnée » est parfois repoussée comme totalement à côté des enjeux contemporains. À la revendication de neutralité on rétorque le déguisement du militantisme. Au fond, on fait s'entrechoquer ce qui est analytique et ce qui est normatif, ce qui est politique et ce qui est scientifique³.

Rien n'est cependant aussi tranché. Personne ne niera que des rencontres sont possibles (ne serait-ce d'ailleurs que par la lecture...). En tout état de cause, tout le monde, sans prétention excessive, saura citer de temps en temps Bergson (« *Penser en homme d'action, et agir en homme de pensée* ») ou bien encore Durkheim qui associait à son travail scientifique une dimension réformatrice, considérant que les recherches sociologiques « *ne méritaient pas une heure de peine si elles ne devaient avoir qu'un intérêt spéculatif* ». Mais là encore on pourra dire, des deux côtés, qu'il y a seulement argument d'autorité (ou *name dropping* comme disent les Anglo-saxons).

Pour sortir de toutes ces oppositions, il peut être proposé de très subtiles distinctions entre expertises, conseils, études et recherches. Chacun, selon ses casquettes du moment, pouvant produire ou se servir de tel ou tel type de productions. Mais la solution n'est pas très solide car il s'ensuit des discussions sans fin, avec des répercussions juridiques d'ailleurs, sur ce qui est de l'étude et ce qui est de la recherche. Les études fournissant des informations et des données, les recherches amenant des analyses et des connaissances, le problème des frontières ne peut être définitivement tranché.

Relevons que toute une littérature internationale spécialisée sur l'utilisation de la recherche en sciences sociales s'est développée, permettant de dépasser les débats et affrontements franco-français qui ont, un certain temps,

porté sur les moyens d'arracher l'autonomie des sciences sociales à l'influence des conceptions ou des disciplines qui ont partie liée avec le pouvoir. Des programmes de travail et des conférences sur ce thème ont été organisés par l'Organisation des Nations-Unies pour l'Éducation, les Sciences et la Culture (UNESCO) ou l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)⁴. On y remarque que les travaux scientifiques plus motivés par l'intérêt public que par les seules passions et curiosités sont devenus de plus en plus nombreux. Par ailleurs ces recherches sur les recherches soulignent que chacun peut admettre que l'objectivité des analyses peut être menacée par des intrusions politiques stratégiques et partisans. Cependant, il serait aberrant d'imaginer des travaux sans valeurs, sans hypothèses, sans traditions. L'essentiel est que ces dimensions soient clairement exprimées et explicitées. S'il y a commande, point de vue, prise de position, il suffit de le dire. À l'inverse, le sceau de la science ne saurait couvrir des idéologies déguisées par un verbiage incompréhensible. En fait, ce que signalent les analyses menées sur les relations recherches/institutions, c'est que ces relations sont possibles et souhaitables.

À la triple condition de la clarté, de l'écoute et de la rigueur, il est toujours avantageux d'établir des « partenariats » entre organismes de recherches et d'actions, de faire vivre des « forums » de présentation, de discussion et de restitution, entre acteurs, chercheurs et décideurs.

Après ces propos généraux, venons-en à une institution particulière, engagée depuis longtemps dans la recherche.

DANS LA BRANCHE FAMILLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La fonction recherche - et ajoutons études - dans la branche famille de la Sécurité sociale ne date pas d'hier. D'un petit service de trois personnes, on est passé aujourd'hui à une quinzaine de salariés permanents à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), avec un réseau d'environ deux cents chargés d'études dans les Caisses d'allocations familiales (CAF)⁵. Si l'environnement a été profondément bousculé depuis les origines des premières

....

(4) Outre ces expertises sur les sciences sociales en général, on peut consulter le livre collectif dirigé par William Julius WILSON, alors Président de l'association américaine de sociologie, sur les rapports entre sociologie et agenda public: Cf. WILSON (W.J.), 1993.

....

(5) Sur les activités de ce réseau, baptisé « PerspICAF », Cf. *Recherches et Prévisions*, 1998.

préoccupations de recherche - d'abord assises sur la volonté de rationaliser le travail social - jusqu'à des programmations élaborées dans les domaines de la sociologie de famille, de la gestion des organismes sociaux, de l'économétrie des prestations ou encore de l'avenir des services publics, il n'en reste pas moins que thématiques, objectifs et interrogations présentent bien des similarités depuis presque un demi-siècle.

L'institution officielle de la fonction recherche dans le réseau des CAF remonte à 1960. Si on reprend les débats qui, depuis, ont chaque année présidé au lancement des recherches, et les arguments les légitimant, on repère plus de continuité que de ruptures. Les questions posées il y a plus de quarante ans sur les performances, les perspectives et les fondements du financement et de la réalisation de recherches sont, globalement, les mêmes. Bien entendu les thématiques, les équipes, les méthodologies, les disciplines ont évolué, mais la question de la légitimité, de l'utilité et de la visée de la recherche est toujours posée. S'il s'est d'abord agi d'accompagner la professionnalisation du travail social, avant de se tourner vers l'évaluation de la gestion, des politiques et des prestations, la recherche a toujours été envisagée soit comme une « danseuse », une « lubie », un « gadget », soit comme une « entité stratégique », un « pôle d'excellence », un « lieu d'avenir »⁶.

....

(6) La fonction « poil à gratter » peut être reconnue et appréciée tant par les décideurs financeurs, que par les chercheurs financés.

En 1960 le Conseil d'administration de l'Union nationale des caisses d'allocations familiales, ancêtre de la CNAF (UNCAF) décide que les recherches à entreprendre « *ont essentiellement pour but, d'une part de vérifier l'efficacité de l'action entreprise dans chacun des principaux secteurs (logement, vacances, service social, etc.) au cours des années précédentes et, d'autre part, compte tenu des renseignements recueillis sur l'action passée, de mettre en œuvre, dans ces différents secteurs, une action nouvelle moins empirique, tant en ce qui concerne les politiques et techniques d'action qu'en ce qui concerne les bénéficiaires* ».

En 1966, et en des termes très contemporains, Pierre Laroque (souvent présenté comme le « père » de la Sécurité sociale), alors Président de la Caisse nationale de sécurité

sociale, intervient à un colloque sur la recherche et les politiques sociales. Il relève que les recherches peuvent porter sur trois terrains très différents : l'administration (relations avec le public, service des prestations, relations avec le personnel, les coûts), les besoins, les impacts. Il fait état de ce qui peut être attendu des recherches : éclairer l'action des organismes, améliorer la formation du personnel, éduquer l'opinion, informer les pouvoirs publics.

Dans les années soixante-dix, la recherche est présentée comme un moyen au service de l'action, et comme une source de développements. Connaissance, anticipation, éclairage des choix, tels sont certains des *leitmotivs* des notes décrivant les programmes et accompagnant les documents budgétaires.

Si on parcourt, à toute vitesse, les notes et rapports d'activités présentés au Conseil d'administration de la CNAF dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, on relève, parmi les titres des dossiers concernant la recherche : « Aider l'institution à se projeter dans l'avenir », « Impact et évaluation des prestations », « Une activité de recherche de développement et d'études au service de l'institution et de ses partenaires », « Instrument indispensable pour étayer politiques et développement », « Développer les connaissances permettant d'éclairer les évolutions possibles et souhaitables de notre système de protection sociale et familiale », « Investissement pour l'avenir ». Souvent la recherche est appelée à l'aide pour « donner du sens ». La tâche est lourde... Trois axes thématiques structurants se profilent progressivement : la connaissance des évolutions familiales, l'évaluation des prestations, l'accompagnement des mutations du service public des CAF.

Ces toutes dernières années, trois objectifs ont été assignés à la recherche : accompagner et évaluer l'action des CAF ; éclairer l'avenir et les grandes évolutions des problématiques familiales et sociales ; positionner l'institution en tant qu'expert des politiques familiales et sociales

Au terme de ce rapide historique, qui rappelle aussi que la recherche est cumulative, soulignons quelques « succès » de cette activité. Parmi les centaines de recherches financées et/ou réalisées par la CNAF, il est bien injuste d'en

extraire quelques-unes. Certes les productions sont inégales (bel euphémisme...), mais certaines ont incontestablement eu un fort impact sur des décisions et sur l'organisation générale de la branche Famille. Sans citer de noms, mais plutôt des thèmes, on peut dire que dans dix domaines au moins les productions issues de la recherche ont eu et conservent une incontestée influence.

Il s'agit tout d'abord des questions de pauvreté et précarité repérée, à partir des années soixante-dix, à la fois aux guichets et dans les fichiers des CAF. Il s'agit également de la mise en évidence (qui est toujours aussi « construction ») des problèmes particuliers, de l'ampleur grandissante et des changements de perception autour des familles monoparentales. Il s'agit ensuite de la mise au jour de l'hétérogénéité croissante de la population allocataire et, partant, de la nécessaire réflexion stratégique sur la diversification de l'offre de service. Il s'agit tout autant d'enquêtes concrètes approfondies sur les relations entre les organismes sociaux et leurs ressortissants, aboutissant à une description élaborée des expériences aux guichets, amenant à revoir l'organisation des accueils et leurs liens avec le reste de l'organisation. Il s'agit encore des séries chronologiques longues établies notamment en lien avec le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) sur l'évolution des appréciations, opinions et attentes des Français autour des questions familiales et sociales. On doit aussi citer les nombreux travaux sur les modes de garde de la petite enfance, du point de vue de l'offre public, de l'impact sur les enfants, et des liens avec l'activité professionnelle des mères. On ne doit pas oublier non plus le lancement de comparaisons internationales, notamment européennes, sur les politiques familiales (qui ne sont pas de la compétence actuelle de l'Union). On peut encore mentionner d'importants programmes sur le droit social de la famille, bien moins connu que le droit civil. Il semble opportun de signaler ici aussi les expertises menées sur les politiques et prestations de logement en France. Il s'agit enfin de multiples résultats relatifs à la connaissance toujours plus fine des prestations et de leurs bénéficiaires (phénomènes de recours et de

La programmation des activités de recherche, pour la période 2002/2004, s'articule autour de trois grandes entrées :

- Une indexation sur la Convention d'objectifs et de gestion (COG), qui lie l'État et la branche Famille, et sur les priorités institutionnelles, avec une accentuation des efforts concernant l'évaluation.
- Les thèmes prospectifs (liés à l'évolution des structures de la famille et au contexte de mise en œuvre des politiques familiales et sociales)
- Les thèmes liés, annuellement, au contexte politique et social (conférence de la famille, actualité politique, etc.)

Les thèmes prioritaires inscrits dans la COG

Satisfaction des allocataires. Il s'agit ici de travaux d'expertise pour le développement d'une enquête de satisfaction et d'attente des allocataires, menée à l'échelle nationale dans un cadre homogène.

Prospection des droits. Il s'agit ici de recherches approfondies et d'expertises plus techniques sur la prospection des droits, la question des droits potentiels et le problème du (non)recours aux prestations et aux équipements.

Evaluation des politiques. Il s'agit ici de positionner et d'organiser l'Institution dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Un accent particulier sera mis sur l'évaluation des modifications de la législation et des nouvelles prestations.

Trois thèmes prospectifs

Trois grands thèmes - dont l'initial commence par un « T » - doivent permettre d'encadrer ce travail prospectif.

Temps. Il s'agit ici de se consacrer à la thématique cruciale de l'évolution des temps familiaux, sociaux, domestiques, professionnels, institutionnels.

TIC. On s'intéresse ici aux impacts des (Nouvelles) Technologies de l'Information et de la Communication sur la gestion des relations de l'Institution avec les allocataires.

Territoires. La question de la territorialisation des politiques est centrale pour l'Institution, qu'il s'agisse de l'organisation même du réseau des CAF, des impacts du développement de l'intercommunalité sur l'action sociale, voire même des grands équilibres et de l'organisation quotidienne de la protection sociale.

Thèmes liés au contexte politique et social

Ces thèmes, dont la liste ne peut par nature être finalisée, correspondent à des études qui doivent être entreprises pour positionner le réseau des CAF dans les grands débats qui concernent son environnement et ses politiques.

Monoactivité/Biactivité : leurs conséquences sur les revenus du ménage, notamment sur le niveau de pauvreté des enfants.

Les politiques familiales et sociales dans les pays d'Europe du Sud
Les mères mineures et les maternités précoces (question sociale en France, et comparaisons internationales).

Les modes de garde et la prise en charge des enfants handicapés.

Les effets de seuil dans l'organisation et le service des prestations.

....

(7) En matière de recherches dans les domaines qui intéressent la branche Famille, un double constat a pu être fait: 1) faible renouvellement des problématiques et des chercheurs avec lesquels la CNAF collabore traditionnellement; 2) foisonnement d'autres initiatives et de travaux sans que la CNAF y soit suffisamment impliquée.

Pour ce faire, la CNAF a développé depuis le début de l'année une politique active, orientée spécifiquement vers les jeunes chercheurs en créant un système de «bourses doctorales» permettant le financement de deux nouveaux doctorants par an et en instaurant un «Prix de la CNAF» du mémoire de Diplôme d'étude approfondie (DEA) sur les thèmes suivants: l'évolution des familles, l'évaluation des prestations familiales, l'organisation des services publics sociaux.

non-recours, expériences différenciées du Revenu minimal d'insertion (RMI) et de l'Allocation parent isolé (API), effets redistributifs des aides au logement, etc.).

Au-delà de cet inventaire, incomplet et injuste car partiel, soulignons qu'un des forts impacts du soutien de la CNAF au monde de la recherche aura été la constitution de milieux de recherche spécialisés sur les questions sociales et familiales. Soyons précis. Il n'y a pas eu à proprement parler constitution par la CNAF, mais bien appui et orientation des travaux, en coopération et discussions poussées avec de nombreux laboratoires, représentant des équipes diversifiées provenant de disciplines différentes. La CNAF a accompagné le développement et la diversification des recherches sur les politiques sociales et familiales tant d'un point de vue thématique qu'institutionnel.

Participant depuis des années d'abord à l'émergence puis au soutien à un milieu de recherche, la fonction de commandite peut être accusée de mille maux quant aux conséquences et au fonctionnement: partialité des choix, ronronnement des thématiques, vacuité de l'exercice au regard de rendements qui peuvent être jugés faibles, etc.⁷ Ne mésestimons pas ces problèmes. Parfois lancés comme des critiques qui se veulent foudroyantes, et donc souvent exagérées, ils n'en restent pas moins vrais. Se pose en effet fondamentalement le problème de la valorisation de tous ces travaux.

MALAISE DANS LA VALORISATION

«Valorisation», selon *Le Larousse*: «action de mettre en valeur», mais aussi «de donner de la valeur à un objet ou à une représentation mentale». L'essentiel, à notre sens (et à d'autre), est probablement là. Si des services d'études et de recherches existent aujourd'hui dans de très nombreuses institutions (ministères du Logement, de l'Équipement, de l'Emploi, de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires sociales, organismes de Sécurité sociale, entreprises de services, associations) et si des organismes particuliers, souvent sous la forme de Groupements d'intérêts publics (GIP), ont été créés, leur principal rôle ne relève pas strictement de la production, mais bien de la valorisation. Il s'agit pour les

personnes qui y exercent leurs activités de définir, commander, suivre des travaux d'expertise, mais il s'agit surtout de repérer, lire, diffuser et « traduire » ce qui peut être proposé par des chercheurs. Le terme de « traduction » est en vogue. Prenons-le en sa signification étymologique (*traducere*: faire passer) qui est d'interpréter et de transposer⁸. Prosaïquement il s'agit de traduire de la littérature grise, en notes et synthèses qui puissent être accessibles au plus grand nombre.

La tâche n'est pas aisée... Les responsables des organismes de commandite publique de recherche doivent être d'une extraordinaire polyvalence. Alors que les fonctions sont de plus en plus spécialisées, ils doivent pouvoir lire, écrire et dire des choses intelligentes et intéressantes sur tous les domaines. C'est en tout cas implicitement ce qu'on leur demande. Il leur faut donc maîtriser (si possible...) des pans de connaissance extrêmement larges. Il leur faut maîtriser le Code, récemment réformé, des marchés publics, autant que la littérature scientifique spécifique, et ce à l'échelle internationale, sur les différents domaines qui relèvent du ressort institutionnel de l'organisme dans lequel ils travaillent... On attend d'eux des capacités de travail élevées, des prédispositions à la synthèse, des aptitudes à la formulation didactique que l'on n'attend ni des chercheurs, ni des opérationnels.

Parallèlement, on les critique toujours pour le manque d'opérationnalité de leurs activités ou pour le coût qui n'est pas immédiatement rentable de leurs investissements. On leur demande en permanence des efforts pour la valorisation, alliant description, problématisation et prescriptions. On souhaite qu'ils puissent valoriser des résultats de recherche auprès de ceux chez qui la recherche est dévalorisée.

Les « valorisateurs » (osons le néologisme) se trouvent dans une position singulière entre deux sphères qui peuvent s'ignorer, moins peut-être d'ailleurs par dédain qu'en raison de la complexité et de la singularité de leurs règles et modes de fonctionnement. Les querelles byzantines des uns, les enjeux politiques des autres, le caractère labyrinthique des deux types de bureaucratie, font qu'il est bien

....

(8) Le terme connaît un grand succès en raison des travaux de Bruno LATOUR. Nous l'employons dans son acception la plus simple : faire passer de la littérature « grise » en littérature - disons « blanche » - lisible par tout le monde.

difficile de percevoir les besoins, les modes de coordination appropriée, et les lieux de discussion possibles. Un anthropologue aurait un beau travail à comparer les expériences concrètes d'un colloque universitaire avec celles d'une convention d'entreprise. Un linguiste pourrait, de manière certainement étonnante, comparer le niveau d'abstraction des sciences sociales et le langage utilisé aujourd'hui par les décideurs férus d'innovations managériales.

Plus largement, relevons que plutôt que d'envisager deux mondes qui s'ignorent, il importe d'avoir à l'esprit que, de la science à la politique, il y a plus *continuum* que réelle fracture. Il convient de se défaire d'une conception magique de l'action, comme d'une conception magique (ou totémique) de la recherche. La spécialisation des temps, des langues, des expériences, des contextes et des fonctions implique cependant la nécessité de passerelles entre deux univers qui peuvent continuer à s'ignorer, voire à se rejeter. L'élaboration, le suivi et l'«évaluation» des politiques constituent des séquences agrégées pendant lesquelles les données et les connaissances tirées de la recherche sont de plus en plus souvent sollicitées et utilisées.

Une des tensions fondamentales entre la recherche et les institutions qui peuvent y avoir recours est assurément celle du temps. Les temporalités (comme on dit aujourd'hui) ne sont pas vraiment les mêmes. Un service de recherche ne peut être le presse-bouton (même si cet argument ne doit pas être renvoyé pour refuser des commandes) d'une direction. En effet, la recherche ne peut fonctionner au même rythme que la décision⁹, et inversement. Si dans les deux cas, il y a intuition, dans le premier cette intuition doit être formalisée, approfondie, comparée, discutée, traitée, valorisée. Dans le deuxième, l'intuition doit être mise en œuvre, mise à l'épreuve dans des délais généralement très courts. N'insistons pas, il y a là évidence.

«Charnières», «passerelles», «passeurs», «médiateurs» entre la connaissance et l'action, entre préoccupations opérationnelles et problématiques scientifiques, il faut bien des compétences aux «valorisateurs» qui ne sont pas toujours bien vus par les chercheurs et par les décideurs, ces deux

....

(9) *La recherche est comme le bon whisky*, disait Paul LAZARSFELD. Elle doit mûrir pendant des années.

Cf. LAUTMAN (J.), LÉCUYER (B.-P.) (dir.), LAZARSFELD (P.), 1998.

« univers » leur contestant en réalité l'appartenance à leur domaine¹⁰.

Accusés d'être des vulgarisateurs vulgaires, loin de la noblesse de la science, ou accusés d'être des poids morts d'une institution, loin du terrain, ils sont souvent en situation difficile. Quand ils sont appréciés, ils peuvent se demander s'ils le sont, d'un côté, comme « danseuses », « conseillers du Prince » ou « bouffons » d'un organisme, ou, de l'autre côté, comme seuls pourvoyeurs de fonds auxquels on vient sourire mais auxquels on dénie en réalité toute intervention légitime sur les problématiques.

« Marginaux sécants » de la théorie des organisations, « intellectuels organiques » d'une approche marxiste, ils sont toujours dans leurs institutions. La progression en des proportions inverses du nombre de doctorats et de postes en faculté aidant, ils seront probablement de plus en plus nombreux et de plus en plus compétents.

La fonction de valorisation se comprend pleinement à condition de bien avoir à l'esprit que la recherche est « FAD ». Nous utilisons cet acronyme, non par ironie mais comme moyen mnémotechnique pour rappeler que la recherche peut être fondamentale, appliquée et développée. Sans soutien à l'innovation, il ne peut y avoir applications pratiques. Sans expérimentations, il ne peut y avoir développements. Sans valorisation, il n'y a pas légitimité à investir dans la recherche, car la valorisation est le préalable à l'application et au développement. À la rigueur, il peut y avoir mécénat dans la recherche fondamentale, mais ceci ne peut constituer une politique de recherche. La valorisation est le principe même du chaînon qui relie, au sein d'une institution, apports fondamentaux, éventuelles applications, et développements potentiels. De la formulation des besoins, à la restitution des résultats, les « valorisateurs » suivent toute la chaîne des recherches.

Après cette approche théorique sur le caractère FAD souhaitable de la recherche, relevons que le principal pont qui relie la recherche et une institution est, malheureusement, probablement l'argent. C'est parce que les organismes de commandite ont des budgets que les chercheurs les sollicitent. On ne peut voir là que quelque chose de bien

....

(10) Christian MOREL a bien vu que les sociologues travaillant dans une entreprise ont une audience généralement plus élevée à l'extérieur. Ajoutons que cette audience peut ne pas relever strictement de leurs compétences, mais des ressources qu'ils peuvent fournir. Cf. MOREL (Ch.), 1992, p. 71-83.

....

(11) On trouve là, dans une certaine mesure, cet « Effet Matthieu » mis en lumière par Merton. Les « savants » les plus connus - sans être nécessairement les plus innovants - obtiennent plus facilement des crédits, au terme d'un processus de sélection qui aboutit à une concentration des moyens et des talents. Cf. MERTON (R.K.), 1968, p. 56-63.

....

(12) Cf. les deux revues de la CNAF : *Informations sociales* (publication de vulgarisation et de valorisation créée en 1946, 8000 abonnés), *Recherches et Prévisions* (revue à vocation scientifique, 3000 abonnés).

....

(13) DAMON (J.), « La question SDF. Ciblage et bricolages », 2001, Paris IV, Université Sorbonne.

normal. On peut cependant déplorer que les multiples demandes de « partenariat » ou de « travail en commun » ne soient, le plus souvent, que des demandes de subventions, venant d'ailleurs souvent des mêmes¹¹... Pour autant il serait bien utile que ce soit autour de questions que les relations se nouent... De manière explicite, c'est bien ce qui se passe. Les soutiens à la recherche passent régulièrement par des appels à contribution souvent très bien problématisés. Il n'en est pas toujours autant des réponses, où la page budget est bien souvent la plus claire... La fonction de valorisation et de commandite de recherche est encore en bonne partie une fonction de subvention.

Si on peut repérer un relatif « malaise » dans la valorisation, il nous semble consubstantiel de cette activité, qui sera toujours dans l'entre-deux. Il nous semble aussi plus conjoncturel, lié aux problèmes des publications et des modes de diffusion. Notons d'abord le relatif retard français dans la mise à disposition de données par l'intermédiaire de l'Internet. Notons également le problème des revues, lieux ou « forums » éminents de valorisation. Il y a vitalité et initiatives en la matière. Cependant les abonnements ne suivent pas le mouvement... Par valorisation, il faut donc entendre aussi, au sens commercial du terme, promotion¹².

POUR LA « PARTICIPATION OBSERVANTE »

Sur un plan méthodologique plus personnel, et pour finir, nous souhaitons témoigner et plaider en faveur d'une posture particulière. Dans le cadre de la réalisation d'une thèse de sociologie sur l'action publique et les SDF¹³, nous avons proposé, sans d'ailleurs nous y attarder trop longuement, l'expression « participation observante » comme un élément de notre méthodologie. Si on fait varier, en les rapprochant, les termes de participation et d'observation, on obtient quatre possibilités : la participation pure, l'observation pure, l'observation participante, et la participation observante. Nous ne faisons pas là un simple exercice rhétorique, mais un plaidoyer en faveur d'une posture de recherche.

Cette posture de « participation observante », par l'exercice de responsabilités à la SNCF et au ministère du Logement

au cours de notre parcours de recherche, nous a permis d'avoir des contacts et des entretiens aussi bien avec des personnes clochardisées qu'avec des ministres. Le spectre est donc large... Ceci nous a donné la possibilité de figurer comme expert de la question et, à ce titre, de participer à divers cercles de réflexion, ainsi qu'à divers enseignements académiques, mais surtout à des formations initiales ou continues pour travailleurs sociaux, ce qui nous a autorisé à confronter des points de vue, des intuitions et des apports.

Bien entendu se pose ici le problème de la prise de distance du chercheur vis-à-vis de son objet. La nécessaire et difficile séparation entre les phases d'implication et les phases de distanciation a toute son acuité dans le cadre d'une « participation observante » comme dans le cadre plus traditionnel d'une observation participante. Notre projet de recherche était une insertion de longue durée dans un milieu, avec une pratique ethnographique systématique. Incontestablement la position occupée induit un ensemble de biais sur les observations, les entretiens et les types de connaissances (et de croyances) qui en ressortent. Le matériau récupéré dans ce cadre n'est pas toujours aisément contrôlable et son utilisation peut être parfois fallacieuse. Pour dépasser ce problème, nous avons en permanence entrepris un dialogue entre les données issues de la participation (résultats d'entretiens, constats d'observations, collecte d'informations) et les travaux d'expertise de la question SDF. C'est à partir de ce va-et-vient entre les sphères scientifique et opérationnelle que nous pensons avoir pu établir une distance suffisante entre le sujet d'implication et l'objet d'analyse. Le résultat n'est probablement pas parfait et certaines idées issues de ce processus sont peut-être encore trop marquées par des convictions erronées acquises dans l'action. Nous pensons néanmoins que ces biais sont limités et certainement pas plus importants que ceux qui peuvent être rencontrés par des chercheurs restés dans leurs bureaux ou limités à des observations sans engagement personnel dans l'objet d'étude.

L'intérêt essentiel d'une telle posture de recherche, par la diversité des observations *in situ* et *in vivo* qu'elle autorise, est de pouvoir scruter et décortiquer concrètement l'action

publique. Les fonctions occupées nous ont permis de visiter une cinquantaine de services de prise en charge des SDF dans toute la France. Certains nous sont beaucoup plus familiers que d'autres, tout simplement parce que nous avons participé à leur montage et à leur gestion. Que ce soit dans l'élaboration ou le suivi d'opérations visant l'accueil, l'hébergement ou l'insertion des SDF, à Paris, Marseille, Lille, Lyon, Amiens ou Tours, nous avons à chaque fois appris sur les représentations et croyances des différents acteurs de la prise en charge, sur la configuration générale du système de prise en charge, et sur l'impact que pouvait avoir telle ou telle mesure. Les comités de pilotage, les négociations budgétaires, les rencontres avec les administrations, les discussions avec les associations et avec les services de sécurité, les visites des services, ont été l'occasion d'innombrables entretiens informels ou approfondis avec les acteurs et les bénéficiaires de ces services de prise en charge.

Un intérêt d'une telle posture pour la recherche est de pouvoir accéder aisément à de l'information. À côté de nos préoccupations opérationnelles, nous avons pu nous livrer à la cueillette de documents et de circulaires, à la pêche aux informations et aux précisions, ainsi qu'à la chasse, plus précise, du détail budgétaire ou de la statistique judiciaire qui nous intéressait. Par ailleurs, être dans une telle position ouvre les portes de bureaux et de réunions auxquels nous n'aurions pas eu accès autrement.

Sans entrer dans les détails, parmi les différences que nous pouvons signaler entre « participation observante » et « observation participante » la question de l'empathie nous semble la plus importante. Les démarches d'observation participante auprès des SDF permettent des descriptions d'une rare qualité. Elles ne permettent pas directement, ou en tout cas moins aisément que la « participation observante », de se mettre à la place d'un acteur puisque l'observateur ne se trouve jamais exactement dans la position sociale qu'il occupe. En revanche, si on participe avant d'observer, on n'a aucune difficulté à se mettre à la place d'un autre puisqu'on est d'abord en position de participation. Par ailleurs, à la différence du temps nécessairement court qui peut être consacré à l'observation participante

parmi les sans-abri (les plus longues expériences ne dépassent pas trois mois), une posture de participation observante est beaucoup moins limitée, certainement parce que beaucoup moins éprouvante. En tout cas, le temps aidant, il devient beaucoup plus aisé, et pour tout dire naturel, de comprendre les comportements d'autrui à partir de sa propre expérience, celle-ci étant en permanence enrichie des interactions très variées qui se produisent.

Terminons en rappelant que la position de « participant observateur » n'est pas une reconstruction rétrospective à partir d'une expérience mais bien une posture d'analyse qui a été adoptée pendant toutes ces années.

La caractérisation de cette « participation observante » mériterait d'être précisée pour être réellement convaincante. Il s'agirait ici de reprendre et de peser, au regard d'autres démarches, cette posture méthodologique. Celle-ci mériterait d'être développée car, à notre sens, très prometteuse pour la recherche en sciences sociales et pour l'analyse des politiques publiques, pour leurs résultats comme pour leur raffermissement institutionnel. Il pourrait s'agir, pratiquement, d'une évaluation (au regard à la fois des chercheurs et des institutions concernées) des travaux réalisés dans le cadre de contrats particuliers comme les Conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE). Ce type de positionnement du chercheur nous semble aujourd'hui particulièrement pertinent. En période de dérives - disons « astrologiques » - on peut attendre des sciences sociales des recherches rigoureuses, visant, par l'implication, la compréhension des phénomènes contemporains, en mêlant empirie et théorie, sous le double contrôle de l'Université et des institutions étudiées.

■ Julien DAMON

Sous-directeur à la CNAF. Responsable du Bureau de la Recherche

AMiot (M.), 1986, « Contre l'État, les sociologues. Éléments pour une histoire de la sociologie urbaine en France (1900-1980) », Paris, éditions de l'EHESS.

AURIAT (N.), 1998, « Politique sociale et recherche en sciences sociales : pour une reprise du débat », *Revue internationale des sciences sociales*, n°156, p. 307-321.

CHAUVIÈRE (M.), 1990, « La recherche en quête du social », Paris, éditions du CNRS.

CNAF, 1964, « Recherches et action sociale », *Informations sociales*, vol. 18, n°7.

CNAF, 1985, « La demande sociale », *Informations sociales*, n°2.

CNAF, 1998, « Approches locales et territoriales des phénomènes sociaux. L'apport des CAF », *Recherches et Prévisions*, n°42.

FONDATION POUR LA RECHERCHE SOCIALE, 1995, « La demande sociale et la commande publique », *Recherche sociale*, n°136.

HATZFELD (H.), 1964, « Rôles respectifs de la recherche et de la revendication dans la connaissance des besoins sociaux et la détermination de la politique sociale », *Informations sociales*, vol. 18, n°7, p. 23-31.

JENCKS (CH.), 1994, *The Homeless*, Cambridge, Harvard University Press.

INED, juin 1999, « La place de l'expert en sciences sociales dans le débat public », *Dossiers et Recherches*, n°78.

LAROQUE (P.), 1967, « Les études et les recherches dans les organismes sociaux », *Informations sociales*, vol. 21, n°1, p. 129-140.

LAUTMAN (J.), LÉCUYER (B.P.) (dir.), 1998, *Paul Lazarsfeld (1901-1976). La sociologie de Vienne à New York*, Paris, L'Harmattan.

MERTON (R.K.), 1968, « The Matthew Effect in Science », *Science*, vol. 159, p. 56-63.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, 1983, « Recherches et Familles », *Revue française des affaires sociales*, vol. 37, n°4.

MOREL (Ch.), 1992, « Le mal chronique de la connaissance ordinaire sur l'entreprise », *Gérer et comprendre, Annales des Mines*, n°28, p. 71-83.

WILSON (W. J.) (dir.), 1993, *Sociology and the Public Agenda*, Londres, Sage.

WILTSHIRE (K.), 2001, « Scientifiques et décideurs : vers un nouveau partenariat », *Revue internationale des sciences sociales*, n°170, p. 681-696.

POLITIQUE PARLEMENTAIRE ET RECHERCHE SCIENTIFIQUE

une expérience qui est un défi

par *Cyrille FIJNAUT*

Les recherches effectuées pour le compte de Parlements, et plus particulièrement pour des commissions d'enquête parlementaire illustrent la relation complexe entre science et politique. En effet, la politique est affaire de pouvoir, la science de vérité. Sa longue familiarité avec les dilemmes liés à cette opposition en Belgique comme aux Pays-Bas conduit l'auteur à traiter non seulement de la dimension positive que constitue pour un chercheur le défi de l'entrée dans l'arène politique, en précisant les conditions dans lesquelles ces recherches peuvent être menées et comment un certain nombre de contradictions peuvent être résolues, mais aussi des raisons qui peuvent pousser les chercheurs à s'en tenir éloignés. Enfin, il revient sur l'impact qu'ont pu avoir ou non ses travaux sur la politique comme sur la recherche dans ces deux pays.

Ces dernières années, j'ai travaillé à diverses reprises aux confins de la politique et de la science. D'une part, j'ai réalisé quatre recherches pour des commissions d'enquête parlementaires en Belgique et aux Pays-Bas et, d'autre part, j'ai conduit plusieurs enquêtes pour le ministre de la Justice des Pays-Bas, à la demande pressante du Parlement. Pour bien comprendre mes considérations, nées de l'expérience accumulée dans le cadre de tous ces travaux, il est important d'indiquer ici brièvement de quelles commissions et de quelles enquêtes il s'agissait.

DES QUATRE ENQUÊTES COMMANDITÉES PAR LE PARLEMENT

Au cours des années 1993-1994, une commission d'enquête du Parlement belge, a lancé, à la suite de la publication d'un ouvrage très médiatisé du journaliste Ch. de Stoop concernant un commerce de femmes mené par des maque-reux belges à partir de villes belges et néerlandaises, une

recherche sur le trafic des êtres humains. La commission m'a alors demandé, d'une part, d'enquêter sur une précédente enquête criminelle menée contre ces maquereaux à Rotterdam¹ et d'autre part de réaliser moi-même une étude sur le lien entre le trafic des femmes, la prostitution et la corruption de la police à Anvers².

Fin 1993, les autorités d'Amsterdam ont supprimé une brigade interrégionale (IRT) au motif que celle-ci utilisait des méthodes d'investigation que l'on ne pouvait absolument pas cautionner, à savoir la livraison incontrôlée de drogues douces. Cette décision a semé une grande consternation dans la police et la justice de l'ensemble du pays. Une commission d'État a alors mené une enquête plus approfondie dont les résultats ont révélé que l'équipe concernée avait été, en fait, supprimée parce que la police d'Amsterdam ne supportait pas la concurrence de cette équipe sur le territoire d'Amsterdam. Cette conclusion a généré de nouveau un grand désarroi, cette fois principalement à Amsterdam. Après toute une série de péripéties, la Chambre des députés a finalement décidé, à l'occasion de cette affaire (dite « affaire IRT »), de mener elle-même une enquête sur l'application et la normalisation de soi-disant méthodes spéciales d'investigation aux Pays-Bas. Elle a constitué une commission sous la présidence de M. van Traa. Dans le cadre de son enquête, cette commission m'a demandé de constituer un groupe de recherche pour évaluer la nature, l'importance et le développement du crime organisé aux Pays-Bas. Ce travail, mené au cours de l'année 1995, a été publié en 1996 en même temps que le rapport définitif de la commission³.

Au cours des années 1982-1985, la Belgique a été le théâtre d'une série de vingt-et-une attaques à main armée et attentats, notamment chez des commerçants, dans des restaurants et des supermarchés. Ces agressions ont entraîné la mort de vingt-huit personnes, ainsi que de nombreux blessés, graves et légers. Ces crimes importants ont été attribués à la « *bende van Nijvel* », désignée dans la partie francophone du pays par l'expression « *les tueurs du Brabant wallon* ». Le fait que ces crimes soient restés irrésolus a eu pour effet en 1988 la constitution d'une commission d'enquête parlementaire sur

....

(1) FIJNAUT (C.), 1993.

....

(2) FIJNAUT (C.), 1994.

....

(3) Une traduction anglaise de ce rapport a paru en 1998 : FIJNAUT (C.), BOVENKERK (F.), BRUINSMA (G.), VAN DE BUNT (H.), 1998.

....

(4) FIJNAUT, (C.), VERSTRAETEN (R.), 1997.

....

(5) FIJNAUT (C.), 1997. Le rapport a été joint au premier rapport de la commission.

....

(6) FIJNAUT, (C.), 1987.

la manière dont la lutte contre le terrorisme et le banditisme était généralement organisée en Belgique. En 1995, cette « bande » n'était toujours pas sous les verrous. Après de graves conflits entre le ministre de la Justice et le pouvoir judiciaire quant à la nécessité d'une enquête extérieure sur les circonstances de l'enquête criminelle, la Chambre a décidé en 1996 de mettre sur pied une nouvelle commission d'enquête. Avec mon collègue, R. Verstraeten, également lié à la Faculté de Droit de la K.U. Leuven, j'ai, dans les années 1996-1997, réalisé pour cette commission des analyses de parties importantes de l'enquête criminelle menée depuis 1982⁴.

À l'été 1996 enfin, il est apparu qu'un certain M. Dutroux était impliqué, avec plusieurs comparses, dans le *kidnapping* et la mort de plusieurs jeunes filles en Belgique. Cette affaire abominable a entraîné en octobre 1996 la constitution d'une commission d'enquête parlementaire par la Chambre. Le président de cette commission m'a demandé avec insistance en novembre 1996 d'opérer une analyse de l'information ouverte dans le cadre de la disparition de deux des jeunes filles concernées (Julie et Melissa)⁵.

DES ENQUÊTES COMMANDITÉES PAR LE MINISTRE DE LA JUSTICE POUR LE PARLEMENT NÉERLANDAIS

Au cours de la première moitié des années quatre-vingt, le Parlement et d'autres instances ont été le théâtre de discussions animées afin de savoir s'il fallait octroyer à des inculpés le droit de disposer de la présence d'un avocat lors de leurs interrogatoires par la police dans le cadre d'une information. À la requête du ministre de la Justice, j'ai alors mené une importante étude de droit comparé sur cette question, en prenant en considération non seulement la situation prévalant dans les pays environnants, mais aussi celle rencontrée aux États-Unis, en Grande-Bretagne et dans les pays scandinaves⁶.

Après la clôture de l'enquête parlementaire sur l'affaire IRT en 1996, une enquête criminelle fut ouverte concernant un certain nombre de personnes qui avaient été impliquées dans cette affaire. Au printemps de l'année 1999, une commission de la Chambre des députés, qui devait vérifier dans

quelle mesure les recommandations de la commission Van Traa avaient été suivies, conclut que cette enquête n'avait guère avancé. Cette constatation incita la Chambre à demander au ministre de la Justice de faire la lumière sur cette question. Sur ce, le ministre en question pria H. Nelen, H. van de Bunt (liés à l'époque au Centre d'Enquête et de Documentation Scientifique du ministère de la Justice) et moi-même de reconstituer et d'évaluer l'enquête en question. Notre rapport a été publié il y a quelques mois⁷.

....

(7) VAN DE BUNT (H.), FIJNAUT (C.), NELEN (H.), 2001.

UN SUJET QUI ME TIENT À CŒUR

Dans le passé, je me suis toujours donné beaucoup de mal pour susciter dans un cercle élargi un intérêt pour la problématique de la recherche scientifique pour ou à la demande des Parlements. À deux reprises, j'ai organisé avec des confrères de grandes conférences sur le sujet⁸. Il en sera de même d'ici peu, à l'occasion de la dernière recherche citée. Ces conférences ont été organisées pour diverses raisons. Tout d'abord, pour sensibiliser aux difficultés et aux opportunités générées par la réalisation d'une recherche scientifique pour les Parlements. En deuxième lieu, pour créer un forum public au cours duquel les hypothèses de départ, les méthodes et les résultats de la recherche proprement dite puissent être discutés. Enfin, pour alimenter le débat social à propos de l'un des instruments les plus importants dont disposent les Parlements dans un État de droit démocratique pour exercer leur mission de contrôle.

....

(8) BOVENKERK (F.), *red.* 1996; FIJNAUT (C.), HUYSE (L.), VERSTRAETEN (R.), 1998.

Bien entendu, il n'est pas possible, en quelques pages, de traiter de manière exhaustive de l'expérience que j'ai pu accumuler tout au long de ces années concernant la réalisation des recherches scientifiques pour les Parlements belge et néerlandais. Mais, en me basant notamment sur mes contributions aux conférences auxquelles j'ai fait référence ci-dessus, je traiterai en revanche les cinq points suivants: les raisons pour lesquelles mener une recherche scientifique pour des Parlements et des commissions d'enquête parlementaire représente un véritable défi; les arguments sur la base desquels on pourrait refuser de mener une telle recherche; les conditions dans lesquelles

la recherche scientifique peut être menée dans l'arène politique ; les problèmes qui se posent lors de la rédaction de rapports de recherche dans un contexte parlementaire ; l'influence des recherches sur la recherche scientifique et la politique menée.

LE DÉFI DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE DANS UN CONTEXTE PARLEMENTAIRE

Dans les manuels qui traitent de la méthodologie de la recherche socio-scientifique, le caractère pertinent de cette recherche est souvent éclairé à partir de trois points de vue : théorique, social et empirique. Si je regarde les recherches que j'ai réalisées ces dernières années pour les Parlements néerlandais et belge, j'oserais défendre la position qui consiste à dire qu'elles peuvent être qualifiées d'extraordinairement pertinentes sous l'angle scientifique. Et c'est là, d'emblée, la première raison pour laquelle je considère que réaliser ces recherches relève bien du défi.

151

PERTINENCE THÉORIQUE

En ce qui concerne leur pertinence théorique, je pense qu'elles ont contribué dans une mesure importante à l'élargissement de l'objet de la criminologie telle que celle-ci est généralement exercée dans les « plats pays ». Cette criminologie était (et est) en effet principalement axée sur les problèmes liés à la petite criminalité et aux petits criminels et, par conséquent aussi, sur les éléments les plus « exécutifs », les moins puissants du système pénal. En revanche, les recherches que j'ai menées ces dernières années concernent les formes les plus lourdes de criminalité auxquelles nos sociétés sont confrontées à l'heure actuelle et sont directement axées sur le fonctionnement des centres de pouvoir dans l'organisation de la répression.

PERTINENCE SOCIALE

Leur grande pertinence sociale ne fait pas l'ombre d'un doute non plus. Ces recherches ont porté sur des questions

centrales sur le plan de la jurisprudence et des préoccupations des enquêteurs, mais également du point de vue de la crédibilité de l'organisation de la justice pénale en Belgique et aux Pays-Bas puisqu'elles avaient toutes à voir avec des notions telles que l'intégrité ou l'efficacité. Dans le cas des recherches sur les « *tueurs du Brabant wallon* » et l'affaire Dutroux, il n'est pas excessif d'affirmer que c'est la qualité de l'État de droit belge en tant que tel qui a été (et reste toujours !) mise en cause. Si tant est qu'une recherche scientifique puisse avoir une pertinence sociale, il en est bien ainsi, dès lors, dans des affaires comme celles-ci.

PERTINENCE EMPIRIQUE

Concernant leur pertinence empirique, on peut remarquer qu'elles exigent énormément du chercheur sur le plan méthodologique. Des quantités importantes de documents de tout type et de tout calibre doivent être systématiquement analysées de manière consistante et cohérente. Les personnes qui jouent un rôle dans les affaires concernées sont soumises à une forte pression et il n'est donc pas facile de les interviewer. Mais ce ne sont pas uniquement ces questions méthodologiques difficiles qui exigent une attention totale. Il faut aussi constamment se confronter à d'importantes questions éthiques : dans quelle mesure la vie privée des personnes soumises à une enquête doit-elle être respectée ? Quelles sont les informations qui pourraient nuire à la sécurité des informateurs ? Il va de soi que des problèmes comme ceux-là jouent toujours un certain rôle dans une recherche socio-scientifique. Dans le contexte de la recherche pour des commissions parlementaires, elles jouent toutefois un rôle très important étant donné que de grands intérêts sont en jeu, le moindre n'étant pas au niveau des institutions et des personnes qui font l'objet de l'enquête.

CURIOSITÉ ET OPPORTUNITÉ SCIENTIFIQUES

Néanmoins, la pertinence scientifique (théorique, sociale et empirique) de ce type de recherche n'est pas la seule raison pour laquelle j'ai toujours considéré comme un défi de

m'y livrer. Une autre raison importante (qui est liée dans une certaine mesure à celle qui précède) réside dans le fait que les dites recherches ont pu répondre à la curiosité scientifique que je porte au fonctionnement de la justice pénale. En effet, il n'est pas facile de réaliser une recherche empirique sur des phénomènes comme la criminalité lourde et la corruption ou sur le fonctionnement des autorités politiques, judiciaires et policières sur le plan de l'organisation de la répression : des données essentielles sont (pour de bonnes raisons parfois d'ailleurs) fortement cloisonnées, des personnes haut placées peuvent facilement refuser leur collaboration ou ne sont pas autorisées à le faire ouvertement. Mais lorsqu'une telle recherche est menée pour un Parlement ou une commission d'enquête parlementaire, ces obstacles peuvent être massivement levés. Du fait de la puissance de ces institutions, les archives s'ouvrent et des personnes sont disposées et/ou à même de parler.

En relation avec cette deuxième raison, une troisième peut encore être citée. Parmi les recherches que j'ai menées, beaucoup concernent des questions qui peuvent être définies comme des crises dans le système pénal et dans l'État de droit. Or, à mes yeux, il est très important justement, d'étudier ces crises pour faire ressortir de manière manifeste les problèmes de criminalité (lourde) et de lutte contre le crime auxquels notre société est confrontée. En d'autres termes, ces enquêtes permettent de percevoir des problèmes qu'il ne serait pas possible de percevoir dans des circonstances normales. En période de crise, ces problèmes sont grossis et peuvent donc être étudiés beaucoup mieux que lors de périodes dites normales.

DES RAISONS QUI PEUVENT INCITER À NE PAS SE LIVRER À UNE TELLE RECHERCHE SCIENTIFIQUE

En regard des raisons qui militent en faveur d'une recherche scientifique à réaliser dans un contexte parlementaire, on trouve des raisons pour ne pas se livrer à une telle recherche, autrement dit des raisons qui peuvent faire que l'on hésite à entreprendre une telle démarche ou que l'on ne l'entreprenne pas du tout.

Une première raison peut résider dans le fait que l'on craint une pression partisane qui orientera la recherche dans un sens défini ou qui adaptera ou présentera ses résultats d'une certaine manière. Le risque de voir une telle pression être exercée n'est certainement pas imaginaire dans certains cas. C'est ainsi qu'au cours d'une des recherches susmentionnées, j'ai eu un conflit important avec un politicien influent à qui certains résultats ne plaisaient pas. Mais ce risque ne peut pas, pour cette raison même, être accepté comme un fait simplement établi. Le fait que ce risque soit présent ou non dépend d'abord fortement de l'intégrité des personnes qui ont demandé la recherche, en second lieu, bien entendu, de la considération qu'un chercheur a su se créer au cours des années, et enfin, des conditions dans lesquelles la recherche doit être menée. Il incombe donc à un chercheur de bien réfléchir avant de se décider à répondre par l'affirmative ou la négative à une demande de collaboration à une enquête de ce type. C'est toujours ainsi que j'ai fait moi-même ; et je me suis également toujours « bagarré » pour obtenir des conditions dans lesquelles je pouvais conserver toute mon indépendance, en pratique mais également aux yeux de collègues-chercheurs. Pour des raisons idéologiques, en effet, certains scientifiques sont assez facilement enclins à penser que mener une recherche indépendante et sans parti pris n'est pas possible dans un contexte parlementaire. D'autres ne se sentent pas appelés à fonctionner eux-mêmes dans un contexte qui, par définition, est de nature plutôt conflictuelle. Ils préfèrent la quiétude sans risques de leur bureau aux tensions qui règnent dans l'arène politique. Dans les universités, on n'apprend d'ailleurs pas aux futurs chercheurs à se livrer à des enquêtes sur la ligne de feu des développements sociaux.

MISE EN DANGER PERSONNELLE

Une deuxième raison pour refuser une recherche pour le compte d'un Parlement peut être la peur de savoir que l'on

devient partie intégrante du problème, de la controverse, de la crise, étant donné que les partis peuvent avoir intérêt, dans ce conflit, à mettre en discussion, soit la personne de l'enquêteur, soit sa recherche ou ses résultats ou, pire encore, à jeter le discrédit sur le chercheur. Ce danger n'est pas imaginaire non plus. Il peut être toutefois limité en créant des conditions de recherche définies, mais on ne peut jamais l'exclure complètement. C'est ainsi que dans le cas de ma recherche sur l'enquête criminelle concernant « *les tueurs du Brabant wallon* », je suis entré en conflit ouvert avec certains « journalistes d'investigation » dont les récits sur cette enquête criminelle ont été mis à mal par ma recherche. Pour maintenir néanmoins leurs positions aux yeux du public, ces journalistes sont en effet allés jusqu'à produire de fausses preuves susceptibles de jeter la suspicion sur mes conclusions. Lors de l'une des conférences visées ci-dessus, j'ai montré et stigmatisé cette tromperie en public. De telles expériences ne sont naturellement pas agréables, car, comme chercheur, il est très difficile de se défendre contre une campagne de dénigrement dans la presse. On ne dispose même d'aucun moyen de défense efficace et on dépend donc totalement, pour sa défense, de la bonne volonté de journalistes de bonne foi pour mettre en doute les mensonges de leurs collègues.

RISQUES D'HYPOTHÉQUER L'AVENIR

Une troisième raison pour laquelle on pourrait envisager de ne pas faire de recherches comme celles que j'ai effectuées pour un Parlement est la peur que les résultats d'une telle enquête puissent perturber sérieusement vos relations avec un certain nombre de personnes influentes et d'institutions et que l'on puisse, ce faisant, hypothéquer les possibilités de recherches ultérieures. Cette conséquence ne peut pas être exclue purement et simplement elle non plus. Dans le cas des recherches que j'ai menées, les résultats n'ont certainement pas été favorables pour chacun ni pour chaque institution. Cependant, je n'ai jamais rencontré d'opposition de cette origine lors de mes recherches ultérieures. Le fait que ce problème se pose ou non est

fortement lié, à mon avis, aux relations développées au cours de la recherche et à la manière dont les résultats sont présentés. Si une recherche est menée de manière correcte, tant sur le plan méthodologique que sur le plan éthique, et que les résultats sont suffisamment argumentés et facilement contrôlables, il ne faut pas craindre, dès le départ, de conséquences négatives pour une recherche ultérieure. Mon expérience personnelle va même plutôt dans le sens inverse : les recherches que j'ai menées m'ont au contraire toujours ouvert les portes pour d'autres recherches auprès des institutions sur lesquelles ma recherche portait.

DÉLAIS INSOUTENABLES

Une quatrième raison pour laquelle on pourrait être tenté de refuser une recherche pour un Parlement est que celle-ci doit toujours être menée dans un temps réduit et généralement avec des moyens limités, ne serait-ce que parce qu'un Parlement, dans des recherches comme celles que j'ai menées, veut maintenir aussi restreint que possible le cercle des chercheurs qui peuvent avoir connaissance de données confidentielles. Celui qui reçoit une demande de collaboration à l'enquête d'une commission parlementaire doit se demander s'il est suffisamment résistant au stress et suffisamment fort (y compris sur le plan physique) pour pouvoir travailler à haut niveau dans un délai très court. Si la réponse est négative, il ferait mieux alors de refuser l'enquête. Tout en remarquant, à ce propos, qu'on ne sait souvent pas à l'avance, voire même que l'on ne peut pas savoir, combien la recherche visée dévorera de temps, il ne faut pas perdre de vue que la durée dont on disposera sera généralement encore plus réduite que ce à quoi on pouvait raisonnablement s'attendre.

DES CONDITIONS DANS LESQUELLES UNE RECHERCHE FONDÉE PEUT ÊTRE MENÉE

À ce sujet, on a déjà indiqué ici et là les exigences qui doivent être posées pour la recherche scientifique qui est

menée dans le contexte d'une enquête parlementaire ou à la demande d'un Parlement. Examinons les plus en détail.

L'INDÉPENDANCE

La première exigence est celle de l'indépendance. L'enquête doit être menée selon les conditions et les normes qui gèrent normalement la recherche scientifique et non pas conformément aux avis et intérêts politiques de ceux qui ont demandé la recherche. Le maintien de cette exigence est non seulement dans l'intérêt du chercheur lui-même, mais aussi dans celui du Parlement. Lorsqu'un Parlement doit invoquer les rapports « d'experts » qui ont adopté une position de dépendance, c'est-à-dire partisane, il ne peut jamais acquérir, ni à court terme ni à long terme, le crédit politique dont il jouissait lors de la demande de la recherche scientifique. Autrement dit, un Parlement a surtout intérêt à ce que la recherche soit menée par des experts indépendants. Pour éviter toute confusion sur ce point, tant dans les cercles universitaires qu'auprès du grand public, j'ai toujours refusé de rédiger des rapports de commissions d'enquête ou d'y collaborer de manière substantielle mais secrète.

157

LA PRÉCISION

La deuxième exigence est celle de la précision. Cette exigence signifie d'abord que toutes les sources disponibles concernant l'objet de la recherche doivent pouvoir être consultées. Un point tout aussi important dans ce contexte réside toutefois dans le fait que la consultation de ces sources doit se faire à partir d'une stratégie de recherche définie et de manière méthodique. Et ceci n'est pas seulement important pour le(s) chercheur(s) lui(eux)-même(s), mais également pour son(ses) donneur(s) d'ordre. La raison en est éloquente : c'est là que réside ou ne réside pas le pouvoir de persuasion de la recherche. Une recherche qui ne repose pas sur une étude critique des sources et qui a été menée de manière non systématique ne peut pas acquérir de caractère crédible. C'est pourquoi il est tellement important

de décrire exactement dans les rapports quelles activités ont été déployées et à quelle échelle.

LA CONTRÔLABILITÉ

La troisième exigence est celle du caractère contrôlable. Il s'agit ici de justifier les affirmations, les constatations et les conclusions sur la base de la recherche qui a été menée ; cette exigence est extrêmement importante dans ce contexte, non seulement pour la crédibilité du chercheur dans le monde académique qui demande toujours la justification de ses résultats de recherche, mais aussi pour celle du Parlement qui invoque la recherche scientifique concernée pour la justification et la défense de ses propres points de vue. Mais l'intérêt qui ne doit pas être perdu de vue, ici non plus, est celui des institutions et des personnes dont le fonctionnement est discuté au Parlement. Parce qu'il s'agit de résultats produits dans un contexte politique, celles-ci doivent avoir la possibilité équitable de se défendre contre les constatations et les conclusions des scientifiques concernés et du Parlement dans la mesure où celui-ci invoque leur travail. Or, il se fait qu'un Parlement va toujours compléter sa propre enquête par des jugements normatifs sur l'intervention des services, des autorités, etc. Dans ce contexte, il est soumis (sous la pression également du monde extérieur et, ce qui n'est pas la moindre, celle des médias) à la tentation qui consiste à régler ses comptes avec l'un ou l'autre, à fonctionner en terme de « faute » à placer sur les épaules des uns ou des autres, pour les problèmes qui ont été examinés. En tant que chercheur, il faut toutefois mettre tout en œuvre pour empêcher que sa propre recherche puisse être utilisée abusivement pour de telles pratiques. Et la meilleure manière de l'empêcher réside dans la justification précise et détaillée des constatations dans un appareillage de notes de bas de page.

DE QUELQUES CONDITIONS PRÉALABLES NÉCESSAIRES

Quelles sont les conditions qui doivent être remplies pour mener, dans un contexte parlementaire, une recherche qui

réponde à ces trois exigences? Selon mon expérience, trois conditions se révèlent d'une grande importance, compte non tenu, bien entendu, de la condition liminaire qui veut qu'en tant que chercheur, on croie à ces exigences et que l'on se soit toujours efforcé de les respecter dans le passé pour ses propres recherches.

Pour démontrer mon indépendance et éviter également l'apparence de la dépendance, j'ai toujours posé deux conditions dans mes négociations avec les Parlements. D'une part, j'ai toujours demandé que l'enquête soit publiée sous mon propre nom, éventuellement sous la forme d'une annexe au rapport de la commission d'enquête. De cette manière, chacun pouvait toujours voir exactement où se situait la frontière entre mon propre travail et celui de la commission d'enquête. D'autre part, je n'ai jamais passé de contrat de recherche avec un Parlement stipulant que les honoraires me reviendraient en tant que personne privée. Les contrats ont toujours été passés entre un Parlement et respectivement l'Université Catholique de Louvain, ou l'Université Catholique du Brabant (néerlandais). Les revenus des recherches sont donc toujours parvenus directement sur les comptes de ces universités. Accéder, notamment, à la première condition mentionnée ne s'est pas toujours fait facilement. En effet, il est contraignant pour les commissions d'enquête d'autoriser leurs chercheurs à publier leurs constatations à titre personnel, étant donné que ceci limite en partie leur liberté d'action s'agissant de l'interprétation de certains résultats de l'enquête.

En outre, j'ai toujours posé comme condition, dans l'optique de la précision et de la capacité de contrôle exigée (indépendamment, si besoin est, de la commission), d'avoir accès sans conditions à toutes les sources écrites concernant les questions qui devaient être étudiées. Ceci ne fut pas toujours chose facile, s'agissant par exemple des données confidentielles qui se trouvent dans des services de police ou de renseignement. Mais, même dans ce type de cas, je m'en suis toutefois toujours tenu à cette condition, quelque difficile que celle-ci ait parfois pu être pour les donneurs d'ordre. Au cours de l'une des recherches, mon opiniâtreté académique a d'ailleurs débouché sur un

accord spécial entre le Parlement, le ministère public et les chercheurs sur l'accès et l'utilisation, respectivement, de certaines données policières confidentielles. Dans le cas de l'enquête criminelle sur « *les tueurs du Brabant wallon* », cette exigence a eu pour effet que je rende mon tablier au ministre de la Justice qui m'avait demandé d'analyser cette enquête criminelle. Après un certain temps, en effet, cette mission s'était révélée « inexécutable » étant donné que le pouvoir judiciaire refusait, *in fine*, de collaborer. Ce conflit entre le ministre de la Justice et le pouvoir judiciaire a incité ensuite le Parlement belge à créer sa propre commission d'enquête. Cette commission m'a désigné à nouveau comme expert et a utilisé ses pouvoirs pour me donner finalement accès aux dossiers répressifs concernés.

Enfin, je me suis toujours efforcé d'obtenir des conditions de travail correctes : nombre suffisant de chercheurs, locaux de travail adaptés, support administratif nécessaire, etc. Ceci semble banal, mais, dans la pratique, la satisfaction de cette exigence est très importante si l'on veut travailler avec l'indépendance et la précision nécessaires. Lorsque les moyens de fonctionnement sont insuffisants, il est tout simplement plus difficile de répondre à ces exigences : cela nécessite un engagement total de la part du chercheur, « corps et âme » pour pouvoir mener sa recherche correctement.

DES PROBLÈMES LIÉS À LA RÉDACTION DES RAPPORTS DE RECHERCHE

On a souligné précédemment qu'il est très important, pour une recherche scientifique dans un contexte parlementaire, que les chercheurs aient accès à toutes les sources et les données disponibles et qu'ils publient leurs constatations avec une grande liberté. Cependant, des intérêts légitimes et de poids peuvent être en jeu pour s'opposer à une publication complète de toutes les constatations. Dans certaines limites, il faut donc passer des compromis, lors de la publication des rapports, concernant ce qui respectivement doit, et ne doit pas, être publié. Mais quelles sont ces limites et de quels intérêts légitimes faut-il tenir

compte? De mon point de vue, ils sont généralement de quatre types bien précis.

DE QUELQUES INTÉRÊTS EXTRA-SCIENTIFIQUES
À PRENDRE EN COMPTE

En premier lieu, il s'agit de la sécurité des personnes, en particulier de celle des informateurs. Celle-ci doit être garantie à tout prix. D'un point de vue éthique, il serait inacceptable que des personnes soient liquidées en raison de la publication imprudente d'une recherche scientifique. Mais comment savoir qu'il y a un risque réel que cela se produise?

En deuxième lieu, le fait que la recherche que l'on mène coïncide parallèlement avec une enquête criminelle peut représenter un gros problème. Ceci entraîne, en effet, le risque que la publication des résultats de la recherche exerce une influence déterminante sur l'issue de la procédure criminelle. Un tel risque est-il acceptable? Et comment peut-on savoir à l'avance qu'il se produira?

En troisième lieu, on se heurte à la protection de la vie privée des personnes qui figurent dans la recherche. Il peut être très pertinent d'une part, pour la compréhension de certains conflits, de connaître l'attitude adoptée par certaines personnes, la manière dont elles se sont comportées vis-à-vis de co-auteurs, en quels termes elles se sont exprimées sur certaines questions, etc. D'autre part, « tout » ne peut pas être publié *in extenso* sur ce qu'elles ont ou n'ont pas fait, dit ou n'ont pas dit : dans le cadre de la recherche scientifique, également, le droit à la vie privée doit être respecté dans toute la mesure du possible, notamment parce que des personnes n'auraient sans doute jamais fait ou dit certaines choses si elles avaient su que celles-ci pourraient être rendues publiques. Où se situe toutefois la limite entre ce qui devrait être rendu public dans l'intérêt de la recherche et ce qui ne peut pas être dévoilé, étant donné le respect de la vie privée?

En quatrième lieu, on peut être confronté au problème de la « publicité de l'administration ». En soi, il s'agit là d'un beau principe, mais si des fonctionnaires, par exemple dans un ministère de la Justice, doivent craindre que leurs avis

aux ministres puissent être aisément rendus publics à la demande du Parlement, ceci pourrait constituer un frein à leur émission d'avis dans un tel département, avec toutes les conséquences négatives qui en découlent pour la qualité de la politique. Mais que faire si des citations extraites de semblables avis sont pratiquement inévitables pour comprendre l'évolution de certains problèmes? Ne pas les publier du tout? Ou les publier seulement en omettant de mentionner le nom du fonctionnaire impliqué?

DU RÔLE IRREMPLAÇABLE DES INSIDERS

L'ensemble des questions posées indique qu'il y aura, bien entendu, toute une série de possibilités de passer des compromis pratiques entre l'intérêt de la publication et les autres intérêts évoqués. Mais l'atteinte de compromis équilibrés n'est pas toujours une sinécure, notamment parce qu'en tant que chercheur scientifique, on n'est pas toujours le mieux placé pour estimer le poids de certains intérêts dans un cas précis, comme par exemple les risques de mise en cause de la sécurité de quelqu'un par certaines divulgations. En pareil cas, il ne reste rien d'autre à faire pour les chercheurs que de discuter avec des *insiders* sur les intérêts qui sont en jeu et à rechercher avec eux des compromis équilibrés au cas par cas. C'est ainsi que dans le passé, j'ai souvent délibéré avec des enquêteurs qui étaient parfaitement familiarisés avec la situation de certains informateurs, avec des officiers de justice qui pouvaient estimer les risques de procès liés à la publication de certaines données, des avocats spécialisés quant à la protection de la vie privée de certains hommes politiques, officiers de justice et fonctionnaires « ordinaires ». Il n'est pas besoin de démontrer que les « négociations » sur ces questions demandent énormément de temps et peuvent se révéler très ardues.

DE L'INFLUENCE DES RECHERCHES SUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET LES POLITIQUES PUBLIQUES

Je ne me suis jamais fort préoccupé de l'influence que mes rapports destinés aux Parlements néerlandais et belge

pourraient avoir sur la poursuite de la recherche scientifique ou sur la politique menée. La première raison en est que j'ai mené les recherches en question à partir d'un intérêt personnel. La deuxième raison est que la poursuite de la recherche scientifique ou que le développement de la politique est influencé(e) par des facteurs nombreux et très différents. À ces égards, les chercheurs ne doivent certainement pas se faire trop d'illusions au préalable. Généralement, ce n'est qu'après coup que l'on dit incidemment quelque chose sur l'influence qui a été exercée par leur travail. Il n'est donc pas surprenant que (rétrospectivement) je puisse faire état d'expériences très positives mais aussi très négatives. Illustrons ces expériences par quelques exemples.

UNE EXPÉRIENCE TRÈS FRUCTUEUSE

La recherche que j'ai réalisée avec plusieurs collègues sur le crime organisé aux Pays-Bas pour la commission IRT a eu des conséquences nettement positives, aussi bien pour la recherche scientifique que pour la politique. En ce qui concerne la recherche scientifique, on peut indiquer que notre recherche a ouvert la voie à de nombreux chercheurs quant à la possibilité de rassembler des données sur le crime organisé auprès de la police et de la justice. L'une des conséquences les plus importantes à cet égard a d'ailleurs été le vœu du Parlement que le Centre d'enquête et de documentation scientifique du ministère de la Justice publie dorénavant tous les deux ans un rapport d'avancement sur l'évolution du crime organisé aux Pays-Bas. Le premier rapport d'avancement a été publié fin 1999, le deuxième le sera au début de l'année 2002. En matière de relation avec la politique menée, on peut affirmer que notre recherche a été d'une grande importance pour l'élaboration de recommandations de la commission d'enquête concernant la mise en œuvre de méthodes d'enquête particulières pour la répression du crime organisé. Notre recherche a notamment établi qu'il existait un problème relativement sérieux au niveau du crime organisé s'agissant de l'approvisionnement de toute une série de marchés

noirs, mais qu'en général il n'allait pas jusqu'à une pénétration dans des secteurs économiques légaux. Ce tableau nuancé a amené la commission à plaider pour une réglementation légale de méthodes comme l'infiltration et l'observation systématique, mais cela l'a également incitée à adopter une attitude de rejet concernant le recours extrême aux repentis.

ET D'AUTRES MOINS

En ce qui concerne les recherches pour le Parlement belge, on ne peut pas parler d'influences salutaires sur l'enquête scientifique s'intéressant au crime (organisé) lourd sans doute en raison de la spécificité des procédures criminelles. En ce qui concerne leur influence sur la politique, la recherche sur l'enquête judiciaire des « tueurs du Brabant wallon » n'a certainement pas été dépourvue de conséquences positives. En premier lieu, elle a mené au développement à grande échelle de la *taskforce* de la police et de la justice qui a été chargée de cette enquête. En deuxième lieu, elle a certainement exercé une influence sur la réforme des polices menée ces dernières années, à savoir la fusion des deux services de police fédéraux : la gendarmerie et la police judiciaire. Mes constatations sur la « sale guerre » que certains membres du service mentionné en dernier lieu ont menée dans cette affaire contre la gendarmerie ont été, pour de nombreux parlementaires, une raison plus que suffisante pour procéder à la suppression de ce corps. On ne peut pas dire la même chose de ma petite recherche pour la commission dans l'affaire Dutroux. Mes expériences avec cette commission ont été franchement négatives. Alors que, pour diverses raisons, j'avais moi-même été extrêmement prudent concernant la formulation de constatations sur l'approche de l'enquête criminelle dans cette affaire, la commission s'est livrée à plusieurs reprises, pendant les auditions, à des accusations non fondées et a, plus d'une fois, tiré des conclusions douteuses à la fin de son enquête. Rétrospectivement, je me réjouis que mon implication dans les travaux de cette commission soit restée limitée à une petite recherche sur une partie seulement de cette affaire horrible.

EN GUISE DE CONCLUSION

Les considérations qui précèdent ont montré, je l'espère, qu'il vaut la peine d'accepter le défi de la réalisation d'une recherche scientifique dans un contexte parlementaire. La pertinence d'une telle recherche est grande à plusieurs points de vue, elle apporte beaucoup à l'expérience que l'on a des recherches, la science comme la politique pouvant en profiter largement. À la condition que l'on sache bien de quel type de recherche l'on s'occupe et que l'on crée, par conséquent, les conditions pour l'exécuter comme il se doit, il n'y a que peu de choses à opposer à une telle recherche. Bien au contraire ! Et les problèmes qui se posent ici ne sont d'ailleurs pas spécifiques. Ils se posent dans toute recherche un tant soit peu importante. Dans un contexte parlementaire, ils se posent simplement très vite et de manière beaucoup plus aiguë que dans des conditions « ordinaires ». Mais ceci, en un certain sens, ne fait que renforcer le défi représenté par une recherche dans ce contexte... Dans les années à venir, toutefois, je ne relèverai plus aussi rapidement un tel défi. Pour la simple raison que la recherche scientifique que j'ai menée ces dernières années pour les Parlements belge et néerlandais s'est faite au détriment d'autres recherches que je voudrais bien mener ou que je voudrais bien terminer.

165

■ Cyrille FIJNAUT

Professeur titulaire - K.U. Brabant (Pays-bas) - K.U. Leuven (Belgique).

BIBLIOGRAPHIE

BOVENKERK (F.), (red.), 1996, *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; het criminologisch onderzoek voor de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden in discussie*, Deventer, Gouda Quint.

FIJNAUT (C.), 1987, *De toelating van raadslieden tot het politieke verdachtenverhoor*, Arnhem-Antwerpen, Gouda Quint - Kluwer Rechtswetenschappen.

FIJNAUT (C.), 1993, *Officier van Justitie versus bende van de Miljardair*, Arnhem-Antwerpen, Gouda Quint - Kluwer Rechtswetenschappen.

FIJNAUT (C.), 1994, *Prostitutie, vrouwenhandel en (vermeende) politie-corruptie in Antwerpen: de reactie van de overheid*, Leuven, Acco.

FIJNAUT (C.), 1997, *Nota met vraagpunten betreffende het onderzoek in de zaak «Julie en Melissa»*, Brussel, Kamer, Nr. 713/6-96/97, p. 288-310.

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

FIJNAUT (C.), BOVENKERK (F.), BRUINSMA (G.), VAN DE BUNT (H.), 1998, *Organized crime in the Netherlands*, The Hague, Kluwer Law International.

FIJNAUT (C.), HUYSE (L.), VERSTRAETEN (R.), (red.), 1998, *Parlementaire onderzoeks-commissies: mogelijkheden, grenzen en risico's*, Leuven, Kritak.

VAN DE BUNT (H.), FIJNAUT (C.), NELEN (H.), 2001, *Post-Fort; evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers.

LA RECHERCHE INSTITUTIONNELLE EN MATIÈRE DE JUSTICE PÉNALE AUX ÉTATS-UNIS

par Jean-Paul BRODEUR

Chronique internationale

167

L'ensemble des cinq textes qui suivent émanent du Département fédéral de la Justice des États-Unis¹. Ils ont été extraits des deux derniers rapports disponibles de l'*Office of Justice Programs* (OJP; Bureau des programmes de justice pénale). Le premier de ces rapports rend compte des activités entreprises pendant l'année fiscale 1998; il est destiné au Congrès des États-Unis. Le second énonce la programmation de l'année 1999; ses destinataires sont les candidats éventuels aux subventions offertes par l'OJP et, de façon plus générale, le public.

Le but initial de la constitution de ce dossier était de présenter au public français un aperçu de la recherche institutionnelle en matière de justice pénale aux États-Unis. Les deux principaux organismes de recherche - le *National Institute of Justice* (NIJ) et le *Bureau of Justice Statistics* (BJS) - faisant partie de l'OJP, il nous a semblé opportun de restituer le contexte au sein duquel opèrent ces deux organismes.

Les extraits de ces rapports, qui condensent eux-mêmes le plus d'informations possible, ne se laissent pas résumer. Nous nous contenterons donc de souligner certains des aspects qu'ils révèlent du fonctionnement de la justice américaine. Celui-ci se laisse mieux percevoir à la lecture patiente de ce dossier de première main qu'à travers les multiples exposés de seconde main qui pourraient en dériver. En dépit de leur austérité et peut-être aussi à cause d'elle, les extraits que nous avons réunis constituent ensemble un court documentaire textuel sur la justice pénale américaine.

LE PARTENARIAT

Les États-Unis sont une fédération de cinquante « États » et de quelques territoires, comme celui de Puerto Rico ou des Îles Vierges. Le pays est administré à trois paliers de gouvernement, soit le palier fédéral (national), celui des États fédérés, qui

•••• Nous tenons à remercier le Département fédéral de la Justice des États-Unis de nous avoir accordé l'autorisation de publier la traduction de ces cinq textes, consultables sur : <http://www.ojp.usdoj.gov>

jouissent d'une grande autonomie, et celui des villes et des communautés locales. La plus grande partie des dépenses de la justice pénale est assumée par les États fédérés et les villes. Le gouvernement fédéral offre toutefois près de quatre milliards de dollars us² en subsides dans le cadre d'une conception du partenariat remarquable par

son caractère flexible et inclusif : elle embrasse autant d'autres composantes de l'appareil fédéral, que des agences gouvernementales opérant au niveau des États fédérés et des municipalités ; elle s'étend aussi à des organismes non gouvernementaux dont l'action est nationale ou locale et à l'entreprise privée.

L'OJP, un commanditaire paradoxal (Présentation)

FINANCEMENT

L'OJP n'est pas qu'une agence de redistribution de fonds fédéraux. Il administre lui-même des sommes d'argent qui proviennent d'autres sources que le Département de la Justice, en particulier dans le domaine de la recherche et de la statistique. La distribution des quatre milliards de dollars dont dispose en propre l'OJP obéit à une logique de répartition marquée par la poursuite d'un équilibre entre d'une part l'autonomie des paliers non fédéraux du gouvernement et celle de la société civile et d'autre part la capacité d'initiative du gouvernement fédéral lui-même. Un premier mode de subventions - les subventions en bloc (*formula grants*) - s'efforce de préserver l'autonomie des organismes non fédéraux, qui ont alors licence de déterminer eux-mêmes comment seront dépensés les fonds qui leur sont attribués en bloc dans le cadre de programmes poursuivant un objectif spécifique. Ces subventions sont destinées à des organismes gouvernementaux opérant au palier de l'État fédéré ou à celui des communautés locales, de même qu'à des ONGs. Selon un second mode de financement - les subventions ciblées (*discretionary grants*) - le

gouvernement fédéral se réserve la capacité de subventionner directement des agences gouvernementales n'appartenant pas au gouvernement central et des organisations privées (seraient-elles à but lucratif), pour répondre à ses propres priorités.

COMPOSITION

L'OJP comprend cinq bureaux différents - parmi lesquels se trouvent le NIJ et le BJS, les principaux organismes de recherche - et six départements de programmes. Ces onze unités sont décrites de manière précise dans le premier extrait du dossier que nous présentons. À partir de 1997, les divers rapports produits par l'OJP ont de façon croissante regroupé les activités de cet organisme non plus en fonction des unités administratives dont elles relevaient, mais en fonction de ses divers champs d'intervention. Ce nouveau mode de structuration des rapports reflète la volonté de l'OJP de procéder à l'intégration de ses activités en atténuant, à tout le moins sur papier, le cloisonnement qui pourrait être engendré par la multiplication de ses départements administratifs et des programmes qu'ils dispensent.

••• (2) Un dollar us est équivalent à un peu plus d'un euro.

Un examen de la documentation émise par l'OJP au cours des dernières années montre que les activités de ses diverses composantes peuvent être regroupées en dix champs d'intervention. Il faut noter que la production d'un savoir, que ce soit par la recherche ou la cueillette de statistiques, ne constitue pas pour l'OJP un secteur d'activité autonome. Le savoir étant conçu de manière instrumentale, la description des divers programmes de recherche est imbriquée dans celle des champs d'intervention.

Ces champs d'intervention peuvent eux-mêmes être ramassés en trois catégories. La première de celles-ci subsume les trois types traditionnels d'agences formant le système pénal, à savoir la police, les tribunaux et les services d'application des peines, plus particulièrement les prisons. Les tribunaux reçoivent la portion congrue du budget de l'OJP et constituent pour lui un domaine récent d'intervention, limité aux affaires de drogue (*Drug Courts*). Ce sont les forces de police qui bénéficient des programmes les plus nombreux. Un coup d'œil au tableau des montants alloués en 1998 aux diverses composantes de l'OJP montrerait aussitôt que la police et les prisons se partagent les plus grands postes budgétaires, à savoir 523 millions pour la première et 555,5 millions pour les secondes. Un examen plus approfondi révèle toutefois que 585 millions sont attribués au programme SCAAP. Cet acronyme fait référence au *State Criminal Alien Assistance Program*, consacré à aider les États et les autres gouvernements locaux à défrayer les coûts de l'incarcération aux États-Unis ou ailleurs d'immigrants en situation illégale reconnus coupables d'un crime majeur ou de deux délits mineurs. L'énormité de cette somme témoigne de l'ampleur de la répression des étrangers en situation illégale. En ajoutant ces 585 millions à ceux

consacrés à la construction de nouvelles prisons, on constate que les programmes d'appui à l'incarcération sont deux fois plus subventionnés que les programmes d'intervention policière. La plus grande partie des investissements de l'OJP est consacrée aux infra-structures carcérales.

La seconde catégorie regroupant les champs d'intervention de l'OJP est relative aux programmes de lutte contre la délinquance. La première priorité est accordée à la lutte contre la toxicomanie sous toutes ses formes, suivie de près par la lutte contre la délinquance des jeunes. On accorde également une grande importance à la réduction de la violence familiale, tant celle qui est dirigée contre les femmes que contre les enfants. En 1998, le Congrès américain et l'*Attorney General* des États-Unis ont fait de la prévention et de la répression du terrorisme une priorité nationale et un ensemble d'actions ont été mises en place après cette date. À n'en pas douter, cette priorité se verra accorder le statut d'une urgence nationale après les attentats du 11 septembre 2001, avec une progression qu'on peut prévoir spectaculaire dans les sommes d'argent que consacrera l'OJP à cette question. Pour l'année 2002, le Président George Bush a déposé un projet de budget dans lequel 38 milliards de dollars sont prévus pour la seule sécurité intérieure.

La dernière catégorie des domaines d'action regroupe des populations qui font l'objet d'une attention spéciale : les femmes, les victimes d'actes criminels et les autochtones, longtemps négligés. La question des femmes, celle des victimes et celle de la violence familiale se recoupant de nombreuses manières, plusieurs programmes sont en conséquence consacrés à la population féminine.

Nous avons tenté de déterminer les priorités de l'OJP à partir de divers regroupements de ses champs d'intervention et d'un examen de son budget.

On peut également effectuer cette détermination à partir des répétitions dans les formulations utilisées dans les rapports. Les termes qui reviennent le plus souvent sont ceux de *community empowerment* (renforcement de la communauté), de *technology* et de *technical assistance*. Il n'y a pas de doute que la perspective « communautaire », qui implique aux États-Unis beaucoup moins un renfermement sur soi qu'une attention aux besoins locaux et une décentralisation du pouvoir, constitue la toile de fond sur laquelle se profilent plusieurs des actions de l'OJP.

Dans la mesure où cette approche communautaire privilégie les actions de proximité avec les personnes, elle se concilie mal avec l'autre versant majeur des activités de l'OJP, à savoir l'investissement massif dans le développement de la technologie. En effet, un tel développement met non seulement l'accent sur les équipements plutôt que sur les ressources humaines, mais il implante l'exercice d'un mode de gouvernance opposé à la proximité : la gouvernance à distance par instruments interposés.

Cette ambivalence des priorités entre la proximité et la distance est portée à son comble par la croissance cancéreuse de l'incarcération aux États-Unis : le renforcement des communautés est en effet incompatible avec l'ablation de ses membres au moyen du tranchoir de la prison.

OJP, plan des programmes, année fiscale 1999

L'*Office of Justice Programs* (OJP) a été créé en 1984 afin de permettre au gouvernement fédéral d'orienter le développement des capacités nationales en matière de prévention et de contrôle de la criminalité, d'administration de la justice et d'assistance aux victimes de la criminalité. L'OJP remplit cette fonction en établissant des partenariats avec d'autres agences provenant du gouvernement fédéral, des États fédérés, des comtés et des municipalités, et avec des organisations issues de la société civile, dans le but de créer, de mettre en pratique et d'évaluer une

large gamme de programmes en matière de justice pénale et de justice des mineurs. L'OJP met en œuvre une approche globale destinée à donner aux communautés locales les moyens d'agir contre la criminalité, de « casser l'engrenage » entre abus de substances psycho-actives et criminalité, de lutter contre les violences familiales et la délinquance des mineurs, de responsabiliser pénalement les délinquants, de protéger et d'aider les victimes, de favoriser les initiatives en matière de répression, de réagir aux actes terroristes et de perfectionner les procédures judiciaires.

L'OJP travaille également à la réduction de la criminalité en Pays indien, ainsi qu'à l'amélioration de la technologie utilisée par les systèmes de justice pénale et de justice des mineurs. Enfin, il soutient les États fédérés, les comtés et les municipalités en leur fournissant une aide technique et une aide en matière de formation.

PLAN DES PROGRAMMES, MODE D'EMPLOI

Ce Plan des programmes décrit les principaux programmes que l'OJP entend financer durant l'année fiscale 1999 (1^{er} oct. 1998 - 30 sept. 1999) en matière de recherche, de statistique, de démonstration, de formation, d'aide technique et de renforcement des capacités. Le budget global de l'OJP pour l'année fiscale 1999 se monte à environ 3,9 milliards de dollars.

Pour la première fois, pour l'année fiscale 1999, les axes du Plan des programmes de l'OJP sont classés par famille de problèmes traités et non plus par bureau ou département. Les programmes qui s'appliquent à plusieurs familles de problèmes sont mentionnés dans chacun des chapitres pertinents. Toutefois, nous invitons les candidats prospectifs à lire le Plan des programmes dans son ensemble et à réfléchir à la façon dont les programmes et les autres formes d'aide ici offerts peuvent aider leur communauté à élaborer une stratégie globale de lutte contre la criminalité ou à améliorer une stratégie existante.

Il convient de noter que les programmes de l'*Office of Juvenile Justice*

and Delinquency Prevention (OJJDP) décrits dans ce Plan des programmes sont ceux que l'OJJDP propose de financer durant l'année fiscale 1999. En effet, statutairement, l'OJJDP se doit d'abord de faire paraître un Projet de plan global au *Federal Register* puis, après un laps de temps permettant au public d'émettre des commentaires, de faire paraître un Plan global final tenant compte des commentaires reçus.

MODE D'ORGANISATION DE L'OJP

L'OJP est constitué de cinq bureaux, de six départements des programmes et de divers départements administratifs.

LES CINQ BUREAUX

Le Bureau of Justice Assistance (BJA)

Il fournit des financements, des formations et de l'aide technique aux gouvernements des États, comtés et municipalités afin de lutter contre la criminalité violente et celle liée à la drogue et de contribuer à l'amélioration du système de justice pénale. Le BJA administre les programmes *Edward Byrne Memorial* ainsi que le fond pour les forces de police locale (LLEBG), le Partenariat pour les gilets pare-balles (*Bulletproof Vest Partnership*), le programme d'Aide aux États pour les étrangers criminels (*State Criminal Alien Assistance*) et le programme de Subvention en bloc des systèmes d'identification pour les États (*State Identification Systems*).

Le Bureau of Justice Statistics (BJS)

Il collecte et analyse des données statistiques concernant la criminalité, les délinquants, les victimes et le fonctionnement des systèmes judiciaires des trois niveaux de gouvernement. Il fournit également un soutien financier et technique aux agences de la statistique des États et administre des programmes spéciaux d'aide aux gouvernements des États, comtés et municipalités en vue d'améliorer leurs systèmes informatiques et de casiers judiciaires.

Le National Institute of Justice (NIJ)

Il finance des programmes de recherche et de développement, procède à des démonstrations d'approches novatrices permettant l'amélioration de la justice pénale, développe de nouvelles technologies pour la justice pénale et évalue l'efficacité des programmes destinés à la justice financés par l'OJP et d'autres organismes. En outre, le NIJ apporte un soutien majeur au Service national de référence de la justice pénale (*National Criminal Justice Reference Service* - NCJRS), un centre de ressources en matière de justice.

L'Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP)

Il fournit des financements et passe des contrats avec les États en vue de contribuer à l'amélioration de leur système de justice des mineurs; il parraine

des programmes de recherche, de démonstration, d'évaluation, de statistique, de reproduction, d'aide technique et de formation novateurs afin de contribuer aux efforts nationaux de compréhension de la délinquance et de la violence des mineurs et des réponses qu'il convient de leur apporter.

L'Office for Victims of Crime (OVC)

Il administre les programmes de subventions pour l'assistance et l'indemnisation des victimes issus de la Loi *Victims of Crime Act* de 1984 (VOCA). L'OVC fournit également des financements, des formations et de l'aide technique aux organisations d'aide aux victimes, aux agences de justice pénale et à d'autres professionnels afin d'améliorer le traitement accordé aux victimes de la criminalité aux États-Unis. Les programmes de l'OVC sont financés par le Fonds pour les victimes de la criminalité, lui-même alimenté par les amendes payées par les délinquants fédéraux et non par l'argent des contribuables.

LES SIX DÉPARTEMENTS DES PROGRAMMES DE L'OJP

Le Violence Against Women Office (VAWO)

Il coordonne les initiatives du Département de la Justice en matière législative et autres, concernant les violences à l'encontre des femmes; il administre des programmes de financement visant à prévenir, détecter et mettre fin aux violences à l'encontre des femmes (violences domestiques, agressions sexuelles, traques, etc.).

Le Corrections Program Office (CPO)

Il fournit une aide financière et technique aux gouvernements des États, comtés et municipalités pour la mise en œuvre des programmes concernant la détention (construction de maisons d'arrêt, programmes de traitement de la toxicomanie en détention, etc.).

Le Drug Courts Program Office (DCPO)

Il soutient la création, la mise en œuvre et l'amélioration des tribunaux spécialisés dans les affaires de drogue par l'octroi de financements aux gouvernements étatiques et locaux, ainsi qu'aux gouvernements tribaux, et l'apport d'aide technique et de formation.

L'Executive Office for Weed and Seed (EOWS)

Il aide les communautés locales à rendre les quartiers plus forts et plus sûrs en mettant en pratique la stratégie *Weed and Seed*, une stratégie multidisciplinaire de lutte contre la criminalité qui s'appuie sur les ressources des quartiers eux-mêmes. *Weed and Seed* est basé à la fois sur la répression et sur des activités de renforcement de la communauté concernée, dont le développement économique et les services sociaux.

L'Office of State and Local Domestic Preparedness Support (OSLDPS)

Il est chargé du renforcement des capacités de sécurité civile et de réponse des

juridictions étatiques et locales aux attentats terroristes sur le sol américain impliquant des agents chimiques et biologiques, des engins explosifs nucléaires et conventionnels et autres armes de destruction massive (ADM). L'OSLDPS accorde des financements pour l'achat d'équipements et dispense des formations et de l'aide technique aux services d'urgence des États, comtés et municipalités.

L'Office of the Police Corps and Law Enforcement Education (OPCLEE)

Il a été transféré de l'*Office of Community Oriented Policing Services* (COPS) du Département de la Justice à l'OJP en novembre 1998. Il accorde une allocation d'études universitaires aux étudiants qui s'engagent à travailler dans les services publics de répression après leurs études et des bourses - sans engagement à travailler dans la police - aux ayant-droits de policiers tués durant l'accomplissement de leurs fonctions.

SUBVENTIONS EN BLOC ET SUBVENTIONS CIBLÉES

L'OJP accorde des subventions et passe des contrats ou signe des accords de coopération pour la mise en œuvre de programmes, la fourniture d'aide technique et de formation, la conduite de recherches et d'évaluations et la collecte et l'analyse de données. Les subventions sont octroyées sous deux formes : les subventions en bloc et les subventions ciblées.

Les subventions en bloc sont octroyées à des États fédérés ou à des unités de gouvernement local qui sont ensuite libres de décider de la façon dont ils distribuent ces fonds aux agences étatiques, locales ou aux organisations à but non-lucratif. Elles sont attribuées selon des formules qui varient suivant les programmes, les facteurs pris en compte comprenant la taille de la population générale, la taille de la population mineure, le taux de criminalité, etc. Les fonds ciblés quant à eux sont octroyés directement par les bureaux et départements de l'OJP aux agences étatiques et locales et aux organisations privées.

LES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS

Le programme Edward Byrne Memorial

Il est composé de subventions en bloc et ciblées du BJA et apporte un soutien financier aux États et aux unités de gouvernement local pour les aider à contrôler et à prévenir l'abus de drogues, la criminalité et la violence, ainsi qu'à améliorer le fonctionnement du système de justice pénale. Les fonds *E. Byrne* sont attribués à des projets portant sur vingt-six aires fonctionnelles, dont le travail policier, celui des tribunaux, la prévention du crime au niveau communautaire et le développement de systèmes informatiques pour la justice pénale. Les aires fonctionnelles pour lesquelles les fonds *E. Byrne* peuvent être utilisés sont indiquées à l'intérieur de chaque chapitre de ce Plan des programmes.

Le programme de Subventions en bloc pour les forces de police locales (Local Law Enforcement Block Grants - LLEBG)

Également administré par le BJA, il octroie des subventions en bloc aux unités de gouvernement local afin de réduire la criminalité et d'améliorer la sécurité. Les subventions peuvent être utilisées dans un ou plusieurs objectifs, dont l'embauche de policiers, l'achat d'équipements pour les forces de police, l'amélioration de la sécurité dans les écoles, la création et le fonctionnement de tribunaux spécialisés dans les affaires de drogue, le jugement des délinquants violents, les «*task forces*» multi-juridictionnelles et les programmes de prévention de la criminalité.

Le programme de Subvention pour les systèmes d'identification des États (State Identification Systems - SIS)

Le BJA transfère des ressources aux États fédérés en vue de développer ou d'améliorer des systèmes d'identification informatisés et d'intégrer ces systèmes aux bases de données nationales d'identification du FBI. Les SIS peuvent être utilisés pour : créer des systèmes informatisés d'identification compatibles et intégrés aux bases de données du Centre national d'information sur la criminalité du FBI ; améliorer les capacités d'analyse d'ADN des laboratoires médico-légaux afin de les rendre compatibles et intégrés au Système combiné d'identification par l'ADN du FBI ; ou développer des systèmes automatisés d'empreintes

digitales compatibles et intégrés au Système automatisé d'identification des empreintes digitales du FBI.

Le programme de subventions en bloc (Article V)

Il comporte des subventions d'incitation pour les programmes locaux de prévention de la délinquance des mineurs (*Formula Grants Program, Title V Incentive Grants for Local Delinquency Prevention*) et des programmes de subventions aux États par appels d'offre de l'OJJDP, Section E (*Part E, State Challenge Grants Programs*), et finance les efforts des États, comtés et municipalités en vue d'améliorer leurs systèmes de justice des mineurs et de prévenir la délinquance des mineurs.

Le programme de subvention en bloc d'incitation à la responsabilisation pénale des délinquants mineurs (Juvenile Accountability Incentive Block Grant - JAIBG)

Il soutient financièrement les États, comtés et municipalités qui luttent contre la délinquance des mineurs par l'adoption de réformes qui rendent tous les délinquants pénalement responsables de leurs crimes. Les fonds peuvent être employés dans onze objectifs, dont la construction d'installations de détention pour les délinquants mineurs, l'embauche de personnel de justice des mineurs, les tribunaux des mineurs spécialisés dans les affaires de drogue et d'armes, et les programmes pour mineurs basés sur la responsabili-

sation pénale. Le Congrès a prévu des montants minimaux spécifiques pour certains objectifs.

Le programme de traitement résidentiel de la toxicomanie des détenus des prisons des États (Residential Substance Abuse Treatment for State Prisoners - RSAT)

Administré par le CPO, il finance des programmes proposant des activités de traitement résidentiel individuel et en groupe de la toxicomanie des délinquants au sein d'installations gérées par les agences carcérales des États, comtés et municipalités.

Les programmes de subvention pour l'incarcération des délinquants violents (Truth in Sentencing)

Également administrés par l'OCP, ils aident les États à construire ou à agrandir les installations carcérales accueillant des délinquants adultes ou mineurs. Ils sont administrés sur la base d'une formule à trois niveaux, tandis que les adjudications de « *Truth in Sentencing* » (*Violent Offender Incarceration*) sont attribuées pour inciter les États à promulguer des réformes afin que les délinquants violents purgent au moins 85 % du temps de leur peine en prison.

Le programme « stop à la violence » contre les femmes (STOP Violence Against Women)

Programme de subventions en bloc du VAWO, il finance l'amélioration des

capacités répressives de lutte contre la violence à l'encontre des femmes, la mise au point de stratégies et de programmes plus efficaces de prévention de violences criminelles contre les femmes et l'amélioration des systèmes de collecte de données et de recherche des délinquants. Statutairement, au moins 25 % des fonds « *stop* » doivent être octroyés à chacun des trois objectifs suivants : amélioration de l'aide directe apportée aux victimes, travail policier et judiciaires.

Les subventions en bloc VOCA

d'indemnisation des victimes

(VOCA Victim Compensation Formula Grants)

Administrées par l'OVC, elles sont octroyées aux États et territoires en vue de réduire l'impact de la criminalité sur les victimes. Elles sont calculées sur la base de 40 % des sommes versées à titre d'indemnisation par les États durant l'année fiscale fédérale précédente. En général, ces subventions sont utilisées pour rembourser les victimes et leurs prestataires de services médi-

caux, psychiatriques, funéraires, ainsi que d'autres dépenses liées au préjudice subi, et indemnisent les victimes en cas de manque à gagner salarial et autres.

Les subventions en bloc VOCA

d'aide aux victimes

Également administrées par l'OVC, elles sont octroyées aux États et territoires afin de financer l'aide directe aux victimes. Les sommes sont allouées proportionnellement au nombre d'habitants. La plupart de ces fonds sont ensuite attribués à des programmes communautaires, (centres d'aide aux victimes de viol, foyers pour femmes battues, centres de protection de l'enfance, unités d'aide aux victimes au sein des forces de police, etc.). Au moins 10 % de ces fonds doivent être dépensés en faveur de chacun des quatre groupes suivants : victimes de violences domestiques, victimes de violences sexuelles, victimes de maltraitance d'enfant et victimes fortuites de crime (*undeserved crime victims*) (Tableau 1).

TABLEAU 1 : SOMMES DÉPENSÉES - 1998 (CHAMPS D'INTERVENTION DE L'OJP)

Programmes de la loi anti-criminalité	
Violence à l'encontre des femmes	
Subventions à la police et aux tribunaux	172
Subventions d'encouragement des arrestations	59
Subventions contre la violence domestique en milieu rural	25
Tribunaux spécialisés drogue	30
Subvention à la construction de prisons	555,5
Traitement toxicomanie en prison d'État	63
Amélioration casiers judiciaires (BJS)	45
SCAAP (BJA)*	585
Autres programmes de réduction des violences criminelles	32,4
Bureau of justice assistance	
Subvention en bloc aux polices locales	523
Subventions Byrne en bloc	505
Subventions Byrne ciblées	46,5
RISS	20
Centre criminalité en col blanc	5,4
Allocations aux agents de la sécurité publique	33
Formation pompiers et EMS	5
Formation anti-terrorisme	2
Executive office for weed and seed	33,5
Bureau of justice statistics	21,5
Fichier national des auteurs de violences sexuelles	25
National institute of justice	41,1
Développement de technologies anti-terroristes	12
Office of juvenile justice and delinquency prevention	
Subventions en bloc et ciblées	226
Programme enfants disparus	12,3
Loi des victimes de maltraitance d'enfants	7
Subventions en bloc responsabilisation pénale des mineurs	250
Gestion et administration de l'OJP	35
Office for victims of crime**	362,9

Source : OJP. Rapport annuel au Congrès, année fiscale 1998. (Chiffres exprimés en millions de dollars)

♦♦♦♦

(*) Dont 165 millions de dollars transférés du programme de subvention à la construction de prisons.

(**) Les fonds du programme ne proviennent pas du budget national. L'OVC est financé par les diverses amendes et les cautions abandonnées par les délinquants condamnés par les tribunaux fédéraux.

Principaux organismes fédéraux de recherche (Présentation)

Les deux prochains extraits portent sur les principaux organismes fédéraux de recherche, soit le NIJ et le BJS. Ces deux organismes présentent le même caractère : ils poursuivent une mission intensive de surface, qui correspond de près à leur appellation, et une mission extensive de profondeur, qui en constitue le prolongement appliqué et qui est plus copieusement subventionné. La distinction entre la surface et la profondeur ne doit pas ici s'interpréter comme un contraste inquiétant entre la pointe apparente et la base submergée. La profondeur émerge de façon transparente à la lecture des rapports du Département de la Justice : rien n'est caché.

RECHERCHE ET DÉVELOPPEMENT

L'encadré qui ouvre le chapitre sur le NIJ dans la version originale du rapport de 1998 met en évidence son action pour « *bâtir un savoir sur le crime et la justice* ». À cette vocation conforme à la nature d'un institut de recherche, l'énoncé explicite de la mission du NIJ ajoute « *le développement de technologies* » utiles à la justice pénale. Le budget propre du NIJ était en 1998 de quarante-deux millions de dollars, auxquels s'additionnaient quelque vingt millions en provenance d'autres ministères fédéraux et douze millions consacrés à la lutte contre le terrorisme : au total, environ soixante-quatorze millions. Ces budgets sont en eux-mêmes considérables - en 1997, les onze projets du NIJ consacrés à la seule police de proximité ont excédé en subventions le budget total de l'IHESI de façon substantielle : 2911 214 dollars, avec une moyenne de quelque 265 000 dollars par projet. La somme de soixante-quatorze millions de dollars ne constitue toutefois que 1,7 % du budget total de l'OJP.

Encore faut-il ajouter qu'une partie seulement du budget du NIJ subventionne la recherche, entendue comme la production d'un savoir qui n'est pas impulsée par le développement de diverses technologies. Comme on peut le constater à la lecture du tableau reproduit plus haut sur le budget de l'OJP, les fonds octroyés au NIJ en matière de lutte contre le terrorisme sont exclusivement réservés au développement de mesures d'ordre technologique. Cette tâche est assumée par un département du NIJ - *Office of Science and Technology* -, également chargé de développer la technologie relative aux empreintes génétiques (échantillons d'ADN). Le NIJ abrite encore un autre département dont les activités sont consacrées essentiellement à la diffusion aux praticiens de la justice pénale d'informations de nature technologique (*National Law Enforcement and Corrections Technology Center* - NLECTC). Ces opérations - en particulier, le travail sur les empreintes génétiques - sont très dispendieuses et drainent la plus grande partie du budget du NIJ.

Les actions qui relèvent de la recherche au sens strict portent sur l'étiologie de la délinquance, l'évaluation des mesures susceptibles d'interrompre les cycles délinquants - le NIJ a assumé un rôle de pionnier dans l'élaboration de ces recherches - et la prospective. Ces travaux sont effectués par des universitaires et, de façon croissante, par des firmes privées. Dans la foulée de ses efforts pour construire le futur, le NIJ favorise l'interdisciplinarité et la recherche comparatiste, menée à une échelle internationale. À cet égard, le NIJ a augmenté les subventions accordées aux chercheurs étrangers et ses appels d'offre ont une diffusion internationale.

Les efforts du NIJ pour diffuser le résultat des recherches qu'il subventionne sont imaginatifs et attentifs aux besoins des praticiens, qui ont peu de temps à consacrer à la lecture de volumineux rapports. Il a développé une vaste panoplie d'instruments de communication qui vont du simple feuillet d'information au livre à part entière, en passant par toutes les ressources de l'Internet (comme on pourra aisément le constater en lisant le dossier que nous avons préparé).

Le NIJ étant un organisme gouvernemental, se pose donc le problème de son ouverture aux idées novatrices et à la pensée critique. Ayant assidûment fréquenté les publications du NIJ, ainsi que plusieurs des chercheurs susceptibles d'être subventionnés par cet organisme, nous pouvons à cet égard soumettre l'hypothèse suivante : il ne semble pas que les contraintes institutionnelles s'exercent sur le contenu des publications mais sur la sélection des soumissionnaires. À la lecture des rapports publiés par le NIJ, son ouverture aux idées nouvelles et à la critique des pratiques courantes est manifeste. Par contre, des collègues se sont plaints d'avoir été exclus des programmes de subvention, par suite de la rédaction d'un rapport trop incisif (mais néanmoins publié auparavant dans sa forme intégrale).

STATISTIQUES ET FICHIERS

L'alternance entre une surface et une profondeur se manifeste de la même façon au BJS qu'au NIJ. D'après le tableau des allocations budgétaires de 1998, le budget du BJS s'établissait à 21,5 millions : l'extrait retenu du rapport d'activité de cet

organisme montre qu'il collige un ensemble très diversifié de données statistiques sur la criminalité et le fonctionnement du système pénal, considéré sous une multitude d'aspects. Le propre de la statistique américaine est son caractère statistiquement discriminant. Les données font l'objet d'un découpage étroit, qui est effectué en fonction d'un ensemble de variables où l'on fait sans état d'âme figurer l'appartenance ethno- raciale. Le caractère prétendument discriminatoire de cette pratique n'a jamais été mis à mal devant les tribunaux américains par une communauté juridique multi-ethnique et reconnue pour sa propension au litige constitutionnel.

On aura remarqué que le budget subsidiaire du BJS, consacré au développement d'un registre des condamnés pour infractions à caractère sexuel, est plus considérable que les fonds dévolus à la statistique. Le rôle du BJS dans la constitution de fichiers criminels puissamment informatisés est analogue à celui du NIJ dans le développement de la technologie : une composante accessoire s'est progressivement hypertrophié. En effet, on apprend en lisant attentivement tous les chapitres des rapports de l'OJP que le BJS et le *National Criminal History Improvement Program* - le Programme national pour l'amélioration des casiers judiciaires - ont consacré ensemble depuis 1995 près de 60 millions par an pour établir au profit de la police un système de vérification instantané du casier judiciaire d'un individu (*National Instant Criminal Background Check System* - NICS). On ne peut que s'inquiéter de l'ampleur que prendront les fichiers informatiques, après les attentats du 11 septembre dernier.

National Institute of Justice, catalogue des recherches, année fiscale 1998

FONCTIONS ET RESSOURCES FISCALES DU NIJ

Le *National Institute of Justice* (NIJ), qui est une composante de l'OJP, est l'agence de recherche et développement du Département de la Justice des États-Unis.

Créé par la Loi «*Omnibus Crime Control and Safe Streets Act*» de 1968 telle qu'amendée, le NIJ a pour fonction de financer des activités de recherche et d'évaluation, des programmes de démonstration, le développement de technologies et la diffusion d'informations à l'échelle nationale et internationale¹.

Ces dernières années, le champ d'action du NIJ s'est grandement élargi. Ceci résulte en partie des dispositions de la loi *Violent Crime Control and Law Enforcement Act* de 1994. En effet, cette loi prescrit la mise en œuvre de programmes encourageant le *community policing*, le contrôle et la prévention de la violence à l'encontre des femmes, de nouvelles perspectives en matière de détermination des peines et de détention, de contrôle judiciaire et de services pour les contrevenants aux lois sur la drogue et le développement de nouvelles technologies. Le NIJ a lancé des projets de recherche et d'évaluation de grande ampleur dans chacun de ces domaines: en partenariat avec les départements de l'OJP issus de la

Loi anti-criminalité et avec l'*Office of Community Oriented Policing Services* (COPS).

L'élargissement du champ d'action du NIJ résulte également de partenariats avec d'autres agences du gouvernement fédéral et des fondations privées, du développement continu de la technologie et d'une implication accrue dans les affaires internationales. Le NIJ communique ses priorités en matière de recherche au moyen d'appels d'offre largement diffusés et d'autres canaux. Les appels d'offre sont publiés au *Federal Register* et dans le *Commerce Business Daily*. Les informations peuvent être obtenues sur le site internet du NIJ et au *Department Office Justice Response Center*.

Les activités de recherche du NIJ constituent un impressionnant portefeuille de travaux en cours. Actuellement, le portefeuille du NIJ comprend plus de 450 projets de recherche, de développement scientifique et technologique, et d'élaboration de programmes. En 1997, le NIJ a accordé un financement à plus de 290 projets de recherche et développement (R&D) pour un investissement propre de 100,60 millions de dollars.

Le budget dépensé par le NIJ a connu de grandes fluctuations, passant d'un maximum de 115 millions de dollars pour l'année fiscale 1974 à un minimum

••• (1) Pour la suite du texte, voir « Les attributions du NIJ », page suivante.

Parrainer des projets spéciaux et des programmes de recherche et développement visant l'amélioration et le renforcement du système de justice pénale et la réduction ou la prévention de la criminalité violente.

Piloter des projets nationaux de démonstration utilisant des approches novatrices ou prometteuses en vue d'améliorer la justice pénale.

Développer de nouvelles technologies de lutte contre la criminalité et d'amélioration de la justice pénale.

Évaluer l'efficacité des programmes de justice pénale et identifier des programmes susceptibles de réussir s'ils sont poursuivis ou répétés.

Recommander des actions d'amélioration de la justice pénale pouvant être entreprises par les gouvernements fédéral, des États, comtés et municipalités, ainsi que par des organisations privées.

Mener des recherches sur le comportement criminel.

Développer de nouvelles méthodes de prévention de la criminalité et de réduction de la criminalité et de la délinquance des mineurs.

de 22,90 millions de dollars pour l'année fiscale 1994 (en dollars actuels). Durant l'année fiscale 1997, le Congrès a octroyé 30 millions de dollars pour les opérations essentielles du NIJ, auxquels se sont ajoutés des versements d'autres agences fédérales et de départements de l'OJP issus de la Loi anti-criminalité. Une grande partie des travaux actuels du NIJ est financée par ces fonds reversés, qui soutiennent des projets de recherche et d'évaluation mis au point en partenariat. Ainsi, par exemple, 41 % du total des dépenses du NIJ durant l'année fiscale 1997 provenaient de fonds reversés au NIJ conformément à la Loi anti-criminalité.

RELEVER LES DÉFIS STRATÉGIQUES

Une grande partie des activités du NIJ est destinée à relever cinq défis straté-

giques. Ces derniers sont brièvement présentés ci-dessous et illustrés d'exemples concrets d'activités de R&D, dont chacune est fondée sur des connaissances générées par la recherche durant les vingt-cinq dernières années.

Repenser la Justice

Ce défi implique la production de connaissances approfondies des processus qui génèrent des communautés plus sûres et plus justes. Le NIJ relève ce défi par des travaux de recherche et de démonstration impliquant une analyse critique des façons dont la société réagit à la criminalité. Notamment, ces travaux analysent les réponses des victimes et des communautés à la criminalité et étudient le rôle de la police, des procureurs, des tribunaux et des prisons dans l'administration de la justice.

Par exemple, le programme plurianuel « Justice Pénale 2000 » (*Criminal Justice, 2000*) est mis en œuvre par le NIJ afin de favoriser un dialogue national à propos du système judiciaire dans le but de comprendre, à la fois conceptuellement et empiriquement, son état présent et la direction qu'il prend à l'orée du XXI^e siècle. Ce travail portera sur les principales agences des pouvoirs exécutif et judiciaire qui composent le système de justice, les procédures de justice et les parties prenantes au processus judiciaire.

Le NIJ s'apprête à organiser en l'an 2000 une grande conférence intitulée « Repenser la Justice » (*Rethinking Justice*), qui est destinée à faire un très large bilan de notre système pénal en présentant son fonctionnement actuel et en analysant les divers systèmes qui le composent du point de vue des victimes, des délinquants, des jurés et des témoins. Son objectif final est d'inciter à un débat public, notamment sur la question de savoir si des innovations récentes, telles que le mouvement de justice communautaire et les tribunaux spécialisés sur des problèmes spécifiques, sont porteuses d'un potentiel d'amélioration du système judiciaire dans son ensemble. Dans ce but, le NIJ entend convier des professionnels, des décideurs politiques et des citoyens intéressés afin de penser de nouvelles options directrices en matière de politique pénale pour le XXI^e siècle.

L'un des projets liés à « Repenser la Justice » doit être mis en œuvre par le NIJ et le *Corrections Program Office* de

l'OJP. Ce projet réunira, sur une période de deux ans, des cadres directeurs provenant des trois pouvoirs gouvernementaux, ainsi que des administrateurs de maisons d'arrêt pour adultes et pour mineurs issus des cinquante États et du *District of Columbia*, pour des discussions de fond sur les questions essentielles que sont la détermination des peines et les prisons.

Comprendre la connexion

Le NIJ s'efforce de comprendre la connexion entre la criminalité et d'autres maux sociaux en éclairant les relations entre la criminalité et le contexte plus large dans laquelle elle a lieu. Les appels d'offre dans le cadre du programme ADAM (voir « Programme de vérification de l'abus de drogue chez les personnes arrêtées » - *Arrestee Drug Abuse Monitoring Program*), prévus pour 1998, illustrent cet effort de compréhension. Les financements permettront aux chercheurs travaillant dans les divers centres ADAM d'explorer des domaines potentiels tels que la relation entre l'alcool et la criminalité, l'alcool, l'abus de drogue et la violence domestique, et enfin l'abus de drogue et les délinquantes mineures.

En 2000, le NIJ prévoit de lancer la publication d'un rapport annuel basé sur ADAM qui indiquerait les tendances dans des domaines tels que l'usage de drogues, les marchés des armes, la migration des gangs, l'expansion de la criminalité dans les banlieues résidentielles et les opportunités d'accès au traitement de la toxicomanie.

Afin de réduire la criminalité, le NIJ met au point et évalue des interventions issues de la recherche. Lorsque des connexions entre criminalité et conditions sociales sont identifiées, il doit logiquement s'ensuivre l'expérimentation de mesures afin de couper ces liens. Parmi les divers travaux effectués par le NIJ dans cette optique, il en est un qui cherche à casser l'engrenage de l'abus des drogues et de la criminalité par l'examen de l'hypothèse que les analyses d'urine, l'injonction thérapeutique et d'autres interventions au bénéfice des personnes ayant une histoire d'usage illicite de drogue entraînent une réduction de l'abus de drogues et du comportement criminel.

Avec l'aide d'experts, l'Institut explore également la possibilité d'élaborer et d'évaluer une intervention en vue de minorer les conséquences néfastes de la maltraitance et de la négligence lors de l'enfance, en particulier la délinquance des mineurs et l'abus de substances psycho-actives. Cette étude exploratoire résulte, d'une part, de recherches suggérant que les enfants maltraités ou négligés ont 40 % plus de chances que les autres de devenir des délinquants mineurs ou adultes et, d'autre part, d'une réunion de planification stratégique portant sur les interventions en matière de maltraitance et négligence d'enfants à l'automne 1997.

De plus, en ce qui concerne la violence domestique, le NIJ réfléchit à au moins trois projets de démonstration

suivis d'évaluations, portant sur des approches et interventions judiciaires novatrices pour casser l'engrenage de la violence entre époux ou concubins. Le NIJ poursuit cet effort en coopération étroite avec le *Violence Against Women Grants Office* de l'OJP.

Les autres recherches financées par le NIJ dans le cadre du défi stratégique «Casser l'engrenage» comprennent les projets suivants prévus pour 1998: *Délinquants et emplois* (emploi, formation, éducation des délinquants, et industrie des prisons); *Réduction des taux de criminalité* (réductions du taux de criminalité, et nombre des victimes récemment enregistrées), *Dynamiques communautaires* (étude au niveau des quartiers de la fluctuation des taux de criminalité en vue de la création et de la mise en œuvre d'interventions pertinentes).

Créer les outils

Afin de relever ce défi, le NIJ développe, teste et évalue des techniques, pratiques et technologies nouvelles et transférables visant à répondre aux besoins des professionnels. Un exemple, parmi de nombreux autres, de cet effort est le Centre de recherche sur la cartographie de la criminalité (*Crime Mapping Research Center*), dont l'objectif est d'encourager l'utilisation de la technologie des systèmes d'information géographique pour l'analyse de la criminalité et du comportement criminel.

Le NIJ réfléchit au développement de nouvelles méthodes de formation et d'outils pour les communautés policière

et carcérale, comme des formations sur ordinateur et des systèmes de CD-ROM. Les domaines de formation auxquels ces outils pourraient s'appliquer sont la formation à l'usage de la force, la sécurité au bureau, les armes, le recrutement d'équipes, et les protocoles et mesures.

Entre autres nombreuses activités pour relever ce défi, le NIJ met en œuvre des projets qui permettront de faire de l'analyse d'ADN un outil encore plus précieux et encore plus largement utilisé, comme le montrent les quelques exemples suivants :

Le financement du développement de technologies d'analyse ADN d'un prix abordable - environ 20 dollars l'analyse -, *portables et donnant des résultats pratiquement immédiats*. Si elle fonctionne, cette technologie aidera à faire condamner beaucoup plus de criminels, à mettre les innocents hors de cause plus tôt et elle bouleversera durablement le travail d'enquête ;

La poursuite du programme d'amélioration du laboratoire médico-légal d'ADN, destiné à augmenter et améliorer les capacités des laboratoires médico-légaux des États, comtés et municipalités des États-Unis afin qu'ils disposent de moyens d'analyses d'ADN dernier cri en vue de soutenir les enquêteurs et procureurs dans les affaires de crimes violents ;

La supervision de la Commission nationale sur l'avenir de l'ADN comme preuve judiciaire (*National Commission on the Future of DNA Evidence*), qui a été établie par la Procureur générale J. Reno en vue de faire des recommandations en

matière d'actions et de moyens permettant de mieux utiliser la technologie ADN dans les enquêtes criminelles.

Ouvrir les horizons

Dans une période de transformations accélérées et de communication globale, il est essentiel de porter le regard au-delà des frontières - géographiques et intellectuelles - traditionnelles pour comprendre pleinement les problèmes de criminalité et de justice. Le NIJ est résolu à envisager ces problèmes à partir de perspectives interdisciplinaires et internationales.

Voici quelques exemples de projets prévus :

Concours de séminaires interdisciplinaires. Le NIJ entend inviter les universités à faire des propositions de séminaires étudiant la contribution qu'une discipline par exemple l'économie, l'histoire ou la gestion d'entreprise, peut apporter à l'étude de la criminalité et du système judiciaire.

Appels d'offre pour les études comparatives internationales. Le NIJ prévoit de stimuler les projets de recherche comparative sur certains aspects essentiels du système judiciaire d'importance pour les décideurs politiques et les professionnels américains et étrangers. Les appels d'offre demanderont aux chercheurs américains d'identifier des partenaires de recherche et des financements dans d'autres pays afin de mener des études comparatives.

Criminalité transnationale. Le NIJ financera des travaux visant à mieux

comprendre comment définir et mesurer la criminalité, ainsi que les problèmes politiques qu'elle pose, d'une façon qui transcende les frontières nationales.

Le Centre international, créé récemment au sein du NIJ, sera à l'origine d'un certain nombre d'initiatives: il appuiera les travaux des autres composantes du NIJ, pour qui il constituera une ressource, et poursuivra les activités internationales déjà entreprises par le NIJ, comme celles relatives à l'affiliation du NIJ à la famille des instituts de recherche liés

aux Nations-Unies. Parmi ces activités, il faut mentionner le «Système interactif d'information sur le crime et la justice» (*United Nations Online Crime and Justice Clearinghouse* - UNOJUST), développé par le NIJ, qui connecte les instituts de criminologie du monde entier par le *World Wide Web*. Le Centre international prévoit de lancer la création d'infrastructures techniques et le développement d'aptitudes propres afin de soutenir la croissance et le fonctionnement des activités internationales du NIJ.

Bureau of Justice Statistics, Plan des programmes pour l'année fiscale 1998

Le *Bureau of Justice Statistics* (BJS) est la principale source de statistiques judiciaires aux États-Unis. Le BJS collecte, analyse, publie et diffuse des données sur la criminalité, les délinquants, les victimes et le fonctionnement des systèmes de justice des trois niveaux de gouvernement. Ces données sont d'une importance critique pour les décideurs politiques qui, aux niveaux fédéral, étatique et local, mènent la lutte contre la criminalité et s'assurent que la justice est à la fois efficace et équitable. Cette année, le BJS interrogera près de 110 000 citoyens vivant dans plus de 50 000 foyers sur leurs expériences éventuelles en tant que victimes de la criminalité ou sur leurs interactions éventuelles avec la police durant l'année. Il décrira les caractéristiques et les

conséquences d'environ 39 millions d'affaires dans lesquelles des personnes ont été victimes de la criminalité. Il analysera le fonctionnement des quelque 50 000 agences, départements, tribunaux et institutions qui constituent le système judiciaire. Il recensera les populations existantes au sein des 5,3 millions d'adultes qui, chaque jour de l'année, sont soumis aux soins, à la garde ou au contrôle des autorités pénales (ces populations feront également l'objet de sondages). Enfin, il entretiendra plus de vingt séries majeures de collecte de données donnant lieu à des rapports et publications diffusés à l'échelle nationale.

Chaque année, le BJS publie des données sur les victimes de la criminalité; les populations carcérales; les

délinquants et le processus judiciaire fédérale; les séries de données périodiques du BJS (condamnations pour crimes, processus judiciaire dans les tribunaux des États fédérés, caractéristiques des populations carcérales, pratiques et politiques des procureurs, etc.); la gestion des agences de répression et des maisons d'arrêt; les dépenses du système judiciaire et son personnel; les actions au civil devant les tribunaux des États fédérés; des études spécifiques sur d'autres questions touchant à la justice pénale.

Nombre des activités de collecte de données du BJS sont effectuées par le *U.S. Bureau of the Census*. En outre, le personnel du BJS collabore à d'autres programmes de statistique du Département de la Justice, tels que le

Rapport uniformisé sur la criminalité (*Uniform Crime Reporting*) du FBI et le Système national de déclaration des incidents criminels (*National Incident-Based Reporting System* - NIBRS).

Le BJS apporte également un appui financier et technique aux gouvernements des États fédérés en vue de développer leurs capacités statistiques en matière pénale; d'améliorer l'automatisation, l'exactitude et la complétude des systèmes de casiers judiciaires et de mises sous tutelle impliquant des violences domestiques et des traques; de mettre au point des fichiers complets et exacts des délinquants sexuels se trouvant sur le territoire d'un État de la fédération; et de faciliter l'échange de ces informations entre États fédérés au travers de systèmes nationaux.

Lutte antiterroriste : un exemple topique (Présentation)

Pour accentuer le caractère topique de ce dossier par rapport à la conjoncture présente, nous avons choisi de le clore par un extrait du plan de 1999 sur la lutte contre le terrorisme. À la demande du Congrès, l'OJP dut élaborer à la hâte en 1998 un plan quinquennal pour faire échec au terrorisme. Pourquoi 1998? Cette année-là, S. Hussein expulsa d'Iraq les inspecteurs internationaux chargés de s'assurer qu'il ne développait pas d'armes de destruction massive. En outre, les États-Unis avaient déjà été soumis à l'action du réseau Al-Qaida en 1992-1993, lors de son intervention en Somalie; réseau soupçonné d'avoir perpétré des attentats contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie, en 1993. En oct. 2000, l'administration Clinton se résolut à frapper l'Afghanistan de missiles par suite

du soupçon que ce réseau était responsable d'un attentat terroriste contre le destroyer Cole, mouillant dans les eaux territoriales du Yémen.

La lecture de ces pages est instructive à plusieurs égards. Elle confirme tout d'abord que les États-Unis avaient commencé à se préparer à assez grande échelle contre une attaque terroriste d'envergure. Un important dispositif impliquant le NIJ a été mis en place dès 1998 par l'OJP. Elle confirme également les informations selon lesquelles les autorités américaines craignaient avant tout la perpétration d'attentats au moyen d'armes de destruction massive. Au regard des attentats de 1992/1993, tous perpétrés avec des armes traditionnelles, cette crainte s'explique en partie par l'obsession américaine relative aux efforts de S. Hussein pour développer des

armes chimiques, bactériologiques et nucléaires. Cette obsession déjà motivée en 1998 par l'expulsion des enquêteurs de l'ONU s'est maintenant accrue au-delà de toute mesure depuis les attentats du 11 sept. Ces pages illustrent, par ailleurs, de façon frappante nos observations antérieures sur la dépendance des Américains envers la technologie.

Finalement, la description des divers programmes semble manifester un étrange fatalisme. Sans aucune exception, les besoins en information énumérés dans cet extrait sont définis en fonction d'une meilleure préparation à *réagir* en première ligne à un attentat massivement meurtrier plutôt qu'à en *prévenir* la commission. Cet accent sur la

réaction *post factum* ne s'explique qu'en partie par le fait que les destinataires des programmes de l'OJP et du NIJ sont des policiers et, de façon plus large, des responsables de la sécurité civile, plutôt que des professionnels du renseignement de sécurité. Le renseignement policier et, comme l'ont montré des événements récents, la vigilance des responsables de la sécurité aérienne peuvent parvenir à prévenir efficacement un attentat.

On peut s'attendre à ce que les autorités américaines remédient à ces lacunes dans le futur, le développement des mesures antiterroristes étant devenu la priorité absolue du gouvernement américain.

Lutte antiterroriste et sécurité civile, programme fiscal 1999 de l'OJP

Durant les dix dernières années, des actes terroristes à l'intérieur des États-Unis et à l'étranger, ainsi que des rapports du renseignement prévoyant une escalade potentielle de ces attentats aux États-Unis ont poussé le gouvernement fédéral à intensifier la lutte contre les menaces terroristes et à préparer les agences de répression et autres fonctionnaires à réagir plus efficacement à d'éventuels attentats terroristes. Les opportunités d'acquérir les agents chimiques et biologiques faciles à produire, des instruments radiologiques et nucléaires et des explosifs conventionnels sont telles que les potentialités d'attentats au moyen d'armes de destruction massives (ADM) se sont multipliées. Bien que les agences de répression et de renseignement, ainsi que les

services d'urgence fédéraux, collaborent depuis de nombreuses années dans la lutte contre le terrorisme aux États-Unis, le personnel des agences des États, comtés et municipalités - policiers, pompiers, membres des services médicaux d'urgence et autres, qui sont les « premiers répondants », c'est-à-dire ceux qui sont d'habitude les premiers arrivés sur les lieux d'un attentat terroriste - ne disposent souvent pas de l'entraînement, des équipements et des autres ressources dont ils ont besoin afin de répondre efficacement aux attentats terroristes par ADM².

En 1998, à la requête du Congrès, le Procureur général a fait connaître un plan quinquennal exposant la stratégie du Département de la Justice en vue d'améliorer les réactions aux attentats

••• (2) Pour la suite du texte, voir «La recension des besoins des États, comtés et municipalités», p. 189.

terroristes aux niveau fédéral, étatique et local. Dans ce cadre général, l'*Office for State and Local Domestic Preparedness Support* (OSLDPS) et son centre national d'entraînement, le Centre de préparation intérieure (*Center for Domestic Preparedness* - CDP) ont été créés au sein de l'OJP en juin 1998. Le Centre de préparation intérieure basé à Fort McClellan est actuellement la seule installation du monde libre où un entraînement utilisant des agents chimiques actifs est dispensé. Le CPD dispose du type d'expérience pratique dont les premiers répondants des États, comtés et municipalités ont besoin pour planifier et mettre en œuvre leurs réactions aux attentats ADM. L'OJP participe, en outre, au financement du *Consortium national* pour la préparation intérieure (*National Incident-Based Reporting System*) qui regroupe notamment la *Texas A&M University*, la *Louisiana State University*, le *New Mexico Institute of Mining and Technology* et le *Nevada Test Site* ainsi que Fort McClellan. De plus, l'OSLDPS fournit des financements destinés à aider les agences des États, comtés et municipalités à acquérir les équipements nécessaires en cas d'attentat terroriste ou de catastrophe naturelle.

L'une des fonctions essentielles de l'OJP en matière de lutte antiterroriste et de «préparation intérieure» est de coordonner étroitement ses propres activités avec celles du Conseil de sécurité nationale (NSC), du *National Domestic Preparedness Office* (NDPO) nouvellement créé au sein du FBI par le

Département de la Justice, du *Weapons of Mass Destruction Counter-Terrorism Center* du FBI et d'autres agences fédérales dont le Département de la Défense (DOD), le *Federal Emergency Management Agency* (FEMA), le *Department of Health and Human Services* (HHS), l'*Environmental Protection Agency* (EPA) et le Département de l'Énergie (DOE). En matière de lutte antiterroriste et de préparation intérieure, l'OJP continuera à collaborer avec ces agences fédérales et avec ses autres partenaires des États, comtés et municipalités.

D'autres composantes de l'OJP contribuent aux efforts visant à améliorer les capacités des juridictions étatiques et locales à mettre au point, entretenir et institutionnaliser une stratégie globale et coordonnée de prévention, dissuasion et réaction efficaces face aux actes terroristes sur le territoire des États-Unis, ainsi qu'à leur administration. Par exemple, le BJA parraine des formations destinées à améliorer les connaissances des policiers et procureurs des États, comtés et municipalités en matière de terrorisme intérieur et des organisations et individus qui commettent des actes terroristes. Le NIJ finance le développement de technologies et d'équipements antiterroristes et l'OVC transfère des ressources aux citoyens américains victimes du terrorisme aux États-Unis ou à l'étranger.

Fort de ces actions, l'OJP mettra en œuvre durant l'année fiscale 1999 un programme global assurant un *continuum* d'évaluation, d'équipement, de

Mieux comprendre la diversité et l'ampleur des ressources à mobiliser en premier lieu ;

Mieux envisager la gamme des types d'attentats possibles, ainsi que les différentes phases des attentats, qui nécessitent divers types d'entraînement et de préparatifs ;

Mieux comprendre les exigences en matière de secours aux victimes durant la phase de récupération ;

Amélioration des technologies d'identification des agents chimiques et biologiques et de détection des explosifs ;

Disponibilité d'équipements pour réagir aux ADM aux niveaux des États, comtés et municipalités ;

Disponibilité plus large et de meilleure qualité de plans et d'entraînements relatifs aux ADM au niveau des services d'urgence des États, comtés et municipalités ;

Disponibilité et diffusion plus larges et de meilleure qualité d'informations sur les menaces ;

Amélioration de l'état de préparation des professionnels de la santé ;

Résolution des problèmes d'interopérabilité des systèmes de télécommunication face aux attentats ADM ;

Amélioration des opérations de quarantaine et des installations de décontamination de masse ;

Meilleure évaluation de la capacité du pays à documenter complètement et exactement l'état de préparation nationale.

.... (*) Il existe peu d'évaluations des besoins des États, comtés et municipalités en matière de préparation intérieure, mais les évaluations disponibles ont révélé les besoins recensés ci-dessus.

formation, d'exercices pratiques, de suivi et d'assistance technique contribuant à la préparation des juridictions étatiques et locales et leur permettant ainsi de répondre plus efficacement aux attentats terroristes.

Les programmes de formation des premiers répondants des États, comtés et municipalités de l'OSLDPS et du BJA offriront des solutions aux problèmes identifiés dans les formations à la « préparation intérieure » lors des évaluations préliminaires. Les efforts actuels

du NIJ en matière de recherche, développement et démonstration dans le but de mettre au point des applications issues de la technologie antiterroriste utilisables par les forces de police et à même d'éliminer des problèmes lors du filtrage, de la détection et d'autres phases de la défense antiterroriste seront poursuivis, comme le seront les efforts particuliers portant sur les normes permettant de développer et de tester de nouvelles technologies antiterroristes.

NOUVEAUX PROGRAMMES

PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ÉQUIPEMENTS DE SÉCURITÉ CIVILE DES ÉTATS, COMTÉS ET MUNICIPALITÉS

State and Local Domestic Preparedness Equipment Support Program

Réципиентаire	À déterminer
Financement (année fiscale 1999)	69,5 millions de dollars
Parrain OJP	<i>Office of State and Local Domestic Preparedness Support</i> (OSLDPS)
Éligibilité	Les 157 plus grandes municipalités et comtés des États-Unis, ainsi que les États fédérés et les territoires
Description du projet	Des fonds seront transférés aux États et à certaines juridictions métropolitaines au travers du Programme de soutien aux équipements de préparation intérieure des États, comtés et municipalités en vue d'acquérir des équipements de protection personnelle, de détection d'agents chimiques et biologiques et de télécommunication. Ces équipements devront permettre aux services de pompiers, aux agences policières, aux services médicaux d'urgence et aux unités d'intervention en matière de produits dangereux, d'améliorer leurs capacités de réponse à des attentats terroristes sur le territoire des États, comtés et municipalités.

PROGRAMME DE SUBVENTION POUR L'ÉQUIPEMENT DES POMPIERS ET SERVICES D'URGENCE

Fire and Emergency Services Equipment Support Grant Program

Réципиентаire	Sélectionné par concours
Financement (année fiscale 1999)	16 millions de dollars
Parrain OJP	OSLDPS
Éligibilité	Services de pompiers et d'urgence locaux
Description du projet	Les financements sont destinés à l'achat d'équipements de protection personnelle, de décontamination, de détection et de télécommunication par les services de pompiers, les équipes d'intervention en matière de produits dangereux et les services médicaux d'urgence afin de renforcer leurs capacités de réponse à des attentats terroristes utilisant des armes de destruction massives, y compris nucléaires, biologiques et chimiques.

PROGRAMME DE SOUTIEN AUX ÉQUIPEMENTS
DE TÉLÉCOMMUNICATION DES POMPIERS ET SERVICES D'URGENCE

Fire and Emergency Response Communications Equipment Support Program

Réципиентаire	À déterminer
Financement (année fiscale 1999)	4 millions de dollars
Parrain OJP	OSLDPS
Éligibilité	Services d'urgence locaux
Description du projet	Aide accordée aux juridictions locales afin de résoudre les problèmes d'interopérabilité des équipements de radiocommunication des services d'urgence locaux. L'OSLDPS et le NIJ aideront les juridictions locales à améliorer les radiocommunications entre agences et entre juridictions.

PROGRAMME D'AIDE TECHNIQUE ET DE FORMATION
POUR LES SERVICES DE POMPIERS ET MÉDICAUX D'URGENCE MUNICIPAUX

*Municipal Fire/Emergency Medical Services Training
and Technical Assistance Program*

191

Réципиентаire	À déterminer
Financement (année fiscale 1999)	5 millions de dollars
Parrain OJP	OSLDPS
Description du projet	Le Programme d'aide technique et de formation pour les services de pompiers et médicaux d'urgence municipaux apporte une aide et une formation gratuites au personnel des services de pompiers et médicaux d'urgence des juridictions étatiques et locales. Ce programme continuera à dispenser une formation de base en matière de prise de conscience des ADM et des procédures de réponse et de commandement aux services de pompiers et médicaux d'urgence, des juridictions étatiques et locales.

PROGRAMME D'AIDE TECHNIQUE
À LA PRÉPARATION DES ÉTATS, COMTÉS ET MUNICIPALITÉS
State and Local Domestic Preparedness Technical Assistance Program

Réципиентаire	À déterminer
Financement (année fiscale 1999)	2 millions de dollars
Parrain OJP	OSLDPS
Description du projet	Financements accordés pour l'apport d'une aide technique aux juridictions étatiques et locales, y compris les agences de première réponse, visant à permettre à ces juridictions et à leurs services d'urgence de mieux réagir face à des attentats ADM.

FORMATION DES AGENCES DE RÉPONSE D'URGENCE
DES ÉTATS, COMTÉS ET MUNICIPALITÉS
Training for State and Local Emergency Response Agencies

Réципиентаire	Les membres du Consortium national pour la préparation intérieure : <i>National Energetic Materials Research and Testing Center</i> ; <i>New Mexico Institute of Mining and Technology</i> ; <i>National Center for Bio-Medical Research and Training de la Louisiana State University</i> ; <i>National Emergency Response and Rescue Training Center de la Texas A&M University</i> ; et le <i>National Exercise, Test and Training Center du Nevada Test Site</i> ; et le Centre de préparation intérieure de Fort McClellan en Alabama
Financement (année fiscale 1999)	20 millions de dollars
Parrain OJP	OSLDPS
Éligibilité	Le Centre de préparation intérieure basé à Fort McClellan en Alabama se verra octroyer 8 millions de dollars au titre de la formation et du fonctionnement. Chacun des quatre membres restants du consortium recevra 2 millions de dollars pour la formation et 1 million de dollars pour l'équipement.
Description du projet	Un financement est attribué au Consortium national pour la préparation intérieure afin que soient dispensées aux services de réaction d'urgence des États, comtés et municipalités, des formations, y compris des exercices en situation, d'un rapport coût/qualité favorable. Ces formations auront pour objectif de renforcer les capacités de réaction de ces juridictions et de leurs services face aux attentats terroristes sur le sol américain utilisant des agents chimiques et biologiques et des engins explosifs radiologiques et conventionnels. Conformément aux normes de l'Association nationale de protection contre le feu, des formations seront dispensées à quatre niveaux : prise de conscience, opérationnel, technicien et chef des opérations.

PROGRAMME DE FORMATION ANTITERRORISTE
POUR LES ÉTATS, COMTÉS ET MUNICIPALITÉS

State and Local Anti-Terrorism Program

Réципиентаire

Financement

(année fiscale 1999)

Parrain OJP

Description du projet

Institute for Intergovernmental Research

2 millions de dollars

Bureau of Justice Assistance (BJA)

Ce projet poursuivra en l'élargissant l'apport d'une formation spécialisée de préparation antiterroriste multi-agences. La formation - ainsi que la recherche, les questions opérationnelles du renseignement et les activités d'aide technique qui lui sont attachées - sera dispensée aux autorités policières et aux procureurs des États, comtés et municipalités. Les formations dispensées dans le cadre de ce projet comprendront des ateliers réservés aux cadres et directeurs des agences policières, des ateliers d'enquête pour les enquêteurs de police et les agents de renseignement des États, comtés et municipalités, des réunions d'information réservées aux cadres et commandants des zones rurales et des séminaires de formation de formateurs.

193

RÉPONDRE AUX BESOINS DES VICTIMES DU TERRORISME

Addressing the Needs of Victims of Terrorism

Réципиентаire

Financement

(année fiscale 1999)

Parrain OJP

Description du projet

Accord inter-agences

À déterminer

Office for Victims of Crime (OVC)

En collaboration avec l'OSLDPS, la FEMA et le HHS, l'OVC développera les capacités de réponse des États, comtés et municipalités aux besoins des victimes d'attentats terroristes ou d'actes de violence de masse. Cette initiative utilisera des groupes de réflexion et des formations régionales portant sur divers problèmes touchant aux victimes, par exemple la notification des décès aux familles et les réponses aux crises.

Réciendaire
Financement
(année fiscale 1999)
Parrain OJP
Description du projet

À déterminer

10 millions de dollars

National Institute of Justice (NIJ)

Dans le cadre des réponses apportées par l'OJP à la menace terroriste, le NIJ a entrepris de renforcer la sécurité des fonctionnaires et des policiers en développant de meilleurs outils d'anticipation et de prévention des attentats terroristes et, le cas échéant, de récupération après un attentat terroriste. Ces financements permettront au NIJ de capitaliser les investissements qu'il a déjà effectués en ce domaine en soutenant l'analyse et l'évaluation opérationnelles des technologies actuellement en cours de développement au NIJ et dans d'autres agences. Le NIJ soutiendra également de nouveaux efforts visant à développer des outils plus efficaces et moins onéreux. Parmi ces efforts, une technologie de détection des armes de destruction massive et des armes conventionnelles dissimulées est à l'étude. Ce projet sera mis en œuvre en collaboration avec l'OSLDPS, le NDPO, le FBI, le *Technical Support Working Group* et d'autres agences et laboratoires fédéraux, des États, comtés et municipalités.

PROGRAMME D'ÉVALUATION DES BESOINS
EN MATIÈRE DE PRÉPARATION INTÉRIEURE
DES ÉTATS, COMTÉS ET MUNICIPALITÉS

State and Local Domestic Preparedness Needs Assessment Program

Réciendaire
Financement
(année fiscale 1999)
Parrain OJP
Description du projet

Battelle Memorial Institute

1 million de dollars

OSLDPS

Financement d'une évaluation des besoins et capacités des juridictions étatiques et locales en vue de déterminer pleinement l'état de préparation intérieure et l'état des besoins en matière d'aide à la préparation intérieure partout aux États-Unis.

ÉTUDE DU TERRORISME AMÉRICAIN : MODES DE COMPORTEMENT,
ENQUÊTE ET MISE EN ACCUSATION DES TERRORISTES AMÉRICAINS

*The American Terrorism Study: Patterns of Behavior, Investigation,
and Prosecution of American Terrorists*

Récipiendaire

Financement

(année fiscale 1999)

Parrain OJP

Description du projet

University of Alabama à Birmingham

À déterminer

NIJ

Ce projet porte sur trois problèmes : les changements de comportement et des tactiques des groupes terroristes américains, les stratégies fédérales d'enquête et de mise en accusation suite à ces changements et la prédiction des résultats des poursuites et des peines au moyen d'un groupe de variables démographiques, légales et idéologiques/d'affiliation à tel ou tel groupe. Le projet analyse, en outre, les affaires jugées par les tribunaux fédéraux résultant d'enquêtes du FBI pour activités liées au terrorisme entre 1990 et 1999.

L'IMPACT DE LA VIDÉOSURVEILLANCE SUR LES DÉSORDRES URBAINS, LE CAS DE LA GRANDE-BRETAGNE

par *Éric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNET*

Cet article présente les principales observations formulées par les criminologues britanniques qui ont analysé, au cours des années quatre-vingt-dix, l'efficacité de la vidéosurveillance dans la lutte contre la délinquance. Tous les auteurs s'accordent pour affirmer que son impact varie sensiblement selon la nature des délits et des espaces visés par les caméras, et que l'exploitation des systèmes est fréquemment suivie d'un phénomène de « déplacement de la criminalité » vers des zones non-équipées.

Notes et études

197

La Grande-Bretagne est le pays qui compte actuellement le plus d'équipements de vidéosurveillance en Europe occidentale. Le marché de la vidéosurveillance a pris son véritable essor dans les années quatre-vingt et touche alors prioritairement le monde du commerce¹. À partir du milieu des années quatre-vingt-dix, il connaît un nouveau rebond avec le développement tous azimuts des systèmes implantés dans les villes : trente-neuf sont équipées en 1993, soixante-dix-neuf en 1994... quatre ans plus tard, toutes les grandes villes de plus de 500 000 habitants (sauf Leeds) et près de quatre cents villes de taille moyenne ont installé de tels équipements sur la voie publique. Ce qui fait dire à un obser-

vateur que les caméras de surveillance sont « *aussi familières au public que les cabines téléphoniques et les lampadaires* » dans les villes britanniques².

Quel est l'impact de ces dispositifs sur les désordres urbains ? Plusieurs chercheurs professionnels ont étudié cette question en Grande-Bretagne où une dizaine d'enquêtes ont été conduites dans des espaces publics au cours des années quatre-vingt-dix. Certaines ont été commanditées par le *Home Office* dans le métro londonien en 1992, dans les parkings de six villes de province en 1993 et dans les centres-villes de Newcastle, Birmingham et King's Lynn en 1995³. D'autres ont été commanditées par des autorités locales

•••• (1) Les achats d'équipements de vidéosurveillance effectués par les commerçants de détail représentaient encore 40 % de l'ensemble du marché en 1996 : NORRIS (C.), ARMSTRONG (G.), 1999, *The Maximum Surveillance Society. The Rise of CCTV*, Oxford, Berg, p. 47.

(2) Cf. FYFE (N. R.), BANNISTER (J.), « The Eyes Upon the Street, CCTV and the City », in FYFE (N. R.), 1998, *Images of the Street, Planning, Identity and Control in Public Space*, Routledge, p. 256.

(3) Ces études peuvent être consultées sur le site web du *Home Office* à l'adresse suivante : www.homeoffice.gov.uk (rubrique « research & statistics »).

comme à Airdrie en 1993, à Brighton en 1996, à Doncaster en 1997 et à Glasgow en 1999. Avant de présenter les conclusions formulées par les criminologues britanniques, il est intéressant de décrire le contexte d'implantation des systèmes en soulignant les caractéristiques spécifiques à ce pays. Deux traits marquants méritent d'être relevés.

LE RÔLE MOTEUR DU HOME OFFICE

Tous les commentateurs soulignent l'existence d'un facteur politique pour expliquer l'importance que ces dispositifs ont pris dans les stratégies de lutte contre la criminalité élaborées en Grande-Bretagne. En effet, au début des années quatre-vingt-dix, le gouvernement de John Major cherche à mobiliser de nouveaux moyens pour faire face à l'insécurité, sans pour autant grever trop lourdement le budget de l'État. En octobre 1994, le ministre de l'Intérieur, Michael Howard, annonce la décision du gouvernement de soutenir financièrement les installations de vidéosurveillance en Angleterre et au Pays de Galles.

Pour stimuler les initiatives, le *Home Office* lance un appel à projets (*CCTV Challenge Competition*) accompagné d'une dotation de 5 millions de livres⁴. Les premières subventions vont servir à l'équipement de centres-villes et de par-

kings⁵. Face au succès de cette première «compétition», deux nouveaux appels à projets sont organisés en 1995 et 1996. La règle du jeu demeure inchangée : le gouvernement ne prend pas en charge les coûts de fonctionnement des dispositifs mais il apporte une contribution au financement des coûts d'installation à condition que d'autres partenaires au projet (collectivités locales, entreprises, centres commerciaux, compagnies de transport, etc.) y participent également. Au total, le montant des subventions allouées par le *Home Office* s'élève à 37 millions de livres et celui des crédits investis par les partenaires publics et privés est estimé à 100 millions de livres.

Suivant le même principe, deux appels à propositions ont été organisés en Écosse par le *Scottish Office* en 1996 et 1997⁶. Plus récemment, deux appels à propositions ont également été organisés en Irlande du Nord par la *Police Authority for Northern Ireland* en 1999 et 2000.

En Angleterre et au Pays de Galles, les projets soutenus par le *Home Office* ont évolué au cours du temps. Après l'équipement des grandes villes, la priorité est donnée aux dispositifs implantés dans des villes de taille plus modeste, des centres d'affaires et des zones industrielles, des espaces affectés aux déplacements des personnes (arrêts de

•••• (4) En Grande-Bretagne, la vidéosurveillance est désignée par le terme CCTV (pour *Closed Circuit Television*).

(5) Cf. NORRIS (C.), MORAN (J.), ARMSTRONG (G.), 1998, *Surveillance, CCTV and social control*, Aldershot, Ashgate Publishing, p. 284. En soulignant que 77 projets retenus concernaient des collectivités dirigées par les conservateurs et 27 par les travaillistes, les auteurs laissent entendre que le *Home Office* a pu être soupçonné de clientélisme politique.

(6) Cf. DITTON (J.), SHORT (E.), 1998, «Evaluating Scotland's first town centre CCTV scheme», in NORRIS (C.), et al, *op. cit.*, p. 155.

bus, gares, etc.) mais aussi des écoles et des centres hospitaliers. Norris et Armstrong font remarquer que bon nombre de projets écartés à l'occasion de ces « compétitions » verront néanmoins le jour en profitant de la dynamique suscitée par le gouvernement et des soutiens acquis au cours du montage des dossiers de candidature. À titre d'exemple, on peut citer les équipements financés par le ministère de l'Éducation dans des écoles, par *Railtrack* dans les stations du réseau ferré londonien, par *National Car Parks* dans des parkings, et par d'autres organismes dans des stations-service, des crèches, des habitats collectifs, etc.

Plus fondamentalement, Norris et Armstrong soulignent que la politique du *Home office* s'inscrit dans celle plus large du gouvernement conservateur qui s'est engagé dans un vaste programme de privatisation du secteur public⁷. Comme la santé, les transports ou les communications, la sécurité est désormais un secteur où les collectivités locales, les industriels, les opérateurs privés et autres « entrepreneurs moraux » sont appelés à jouer un rôle actif.

Parmi les arguments avancés pour promouvoir les équipements de vidéosurveillance, on peut relever celui du *Home Office*, « *La vidéosurveillance crée un sentiment de bien-être parmi*

la population », qui est régulièrement repris dans la littérature consacrée à la promotion des systèmes⁸. Créer un sentiment de bien-être mais aussi un environnement favorable au développement économique comme en témoigne le slogan utilisé par une agence de *management* pour convaincre les collectivités locales et les entrepreneurs privés de financer l'installation de caméras dans le centre de Glasgow : « *CCTV doesn't just make sense, it makes business sense* »⁹. Selon la *Glasgow Development Agency* (GDA), l'implantation d'un système de vidéosurveillance pourrait en effet encourager la venue de 225 000 visiteurs supplémentaires par an et entraîner la création de 1 500 emplois dans la ville écossaise¹⁰. Si aucune enquête ne confirmera jamais ces chiffres par la suite, le recours à cette rhétorique est fréquent pour mobiliser les autorités politiques et les investisseurs économiques susceptibles de contribuer à l'installation de systèmes de vidéosurveillance dans les espaces urbains.

McCahill souligne également que les « compétitions » organisées par le *Home Office* ont favorisé l'émergence de réseaux associant les différents acteurs impliqués dans la gestion quotidienne de l'ordre au plan local¹¹. Des membres des polices publiques, des responsables de centres commerciaux

•••• (7) NORRIS (C.), ARMSTRONG (G.), 1999, *op. cit.*, p. 37.

(8) Cf. HOME OFFICE, 1994, *CCTV: Looking Out for You* [guide à destination des candidats aux appels à projets], p. 14.

(9) On peut traduire ce slogan de la façon suivante : « La vidéosurveillance n'a pas seulement du sens, elle donne du sens à nos affaires ».

(10) Cité par FYFE (N. R.), BANNISTER (J.), 1998, *op. cit.*, p. 258.

(11) MCCAHILL (M.), 1998, « Beyond Foucault: towards a contemporary theory of surveillance », in NORRIS (C.) et al, *op. cit.*, p. 41-65.

ou de services privés de sécurité se sont réunis en effet au sein de *City Centre Action Groups* pour échanger les données collectées par les systèmes et coordonner leurs actions face à la délinquance. Aux liaisons techniques qui peuvent s'établir entre les différents dispositifs implantés dans une ville se mêlent ainsi les relations humaines entre les agents publics et privés qui assurent la protection des biens et des personnes.

Si cette logique de *management* a favorisé l'émergence de nouvelles formes de partenariat entre organisations en charge des problèmes de sécurité, elle a également exacerbé les conflits d'intérêt entre partenaires. D'ailleurs, ces conflits d'intérêt sont qualifiés par A. Crawford d'«intérêts corporatistes»; celui-ci voit dans ces agences des espaces «hybrides» où s'expriment les attentes des autorités locales mobilisées autour de programmes de prévention dont les effets ne sont perceptibles qu'à long terme (*community safety programmes*) et celles des entrepreneurs privés soucieux de tirer rapidement des bénéfices de leur engagement¹². De ce point de vue, l'implantation d'équipements de vidéosurveillance dans les centres-villes présente bien des avantages pour le secteur commercial impliqué dans la lutte contre l'insécurité: de telles opérations ont une grande visibilité au plan local et confortent son statut d'interlo-

cuteur privilégié auprès des autorités publiques; elles sont conduites dans des zones géographiques précisément délimitées - qui englobent les lieux d'activités des bailleurs de fonds - et leur impact, pense-t-on, est facilement quantifiable.

Pour autant, souligne Crawford, l'implication des opérateurs privés a toujours un caractère «volatile» dans la mesure où elle est conditionnée par les résultats obtenus sur le terrain. Fyfe et Bannister fournissent d'ailleurs des exemples qui témoignent des limites des stratégies de «coproduction de la sécurité» (*co-production of public safety*) mises en œuvre en Grande-Bretagne. Ainsi, à Glasgow, des commerçants ont décidé de ne plus contribuer au financement des coûts de fonctionnement du système, deux ans après son installation, en invoquant l'absence d'effets tangibles en matière de sécurité et sur l'économie locale. À Liverpool, aux critiques du même ordre se sont ajoutées les plaintes de commerçants qui ont dénoncé le déplacement de la criminalité vers des zones urbaines non-équipées de caméras où ils exercent leurs activités¹³.

UN ENCADREMENT JURIDIQUE INEXISTANT

Tous les observateurs s'accordent également pour affirmer que le développement de la vidéosurveillance en Grande-Bretagne n'a suscité aucune

•••• (12) CRAWFORD (A.), 1998, *Crime, Prevention & Community Safety*, A. W. Longman, p. 181-194 ; voir aussi COLEMAN (R.), SIM (J.), 2000, «You'll never walk Alone: CCTV Surveillance, Order and Neo-Liberal Rule in Liverpool City Centre », *British Journal of Sociology*, Vol. 51, n°4, p. 623-639.

(13) Cf. FYFE (N. R.), BANNISTER (J.), 1998, *op. cit.*, p. 260.

résistance majeure de l'opinion publique, des médias ou de l'opposition travailliste qui a poursuivi en matière de sécurité, après son accession au pouvoir, la politique engagée par les conservateurs.

Pour autant, aucune réglementation n'encadre véritablement l'emploi de ces systèmes dans les espaces urbains. La loi relative à la justice criminelle et l'ordre public, adoptée en 1994, accorde aux autorités locales d'Angleterre et du Pays de Galles une très grande marge de manœuvre puisqu'elle leur donne le pouvoir de se doter d'équipements de vidéosurveillance sans besoin d'une autorisation d'aucune sorte ¹⁴.

Il est vrai aussi que la législation civile britannique n'accorde pas le même degré de protection de la vie privée que la législation française. Comme le souligne Feldman, en Grande-Bretagne, un individu qui pénètre dans un espace public ou « semi-public » (comme un commerce ou un immeuble d'affaires) doit quasiment abandonner toute revendication concernant le respect de sa vie privée ¹⁵.

Cette situation juridique explique en partie la grande liberté dont disposent les télévisions britanniques pour utiliser des extraits d'enregistrements saisis par des caméras de vidéosurveillance et alimenter des émissions à sensation

(*CrimeWatch*, *Crimes-Stopper*, *Eye Spy*, *Crime Beat*, etc.) qui rencontrent un succès considérable auprès des téléspectateurs ¹⁶. De même, des cassettes vidéos qui semblent exclusivement des enregistrements de vidéosurveillance sont mises en vente dans le commerce pour quelques dizaines de livres : ces films où les personnes sont visées, dans des situations souvent compromettantes, sans leur consentement et sans même que leur visage soit masqué, se vendent à plusieurs milliers d'exemplaires à travers le pays...

Dans ce contexte, les « codes de [bonnes] conduites », conçus par un certain nombre d'autorités locales pour encadrer l'usage quotidien des systèmes, paraissent bien peu contraignants : leur utilisation demeure facultative et aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect des règles énoncées. Une enquête commanditée par la LGIU (*Local Government Information Unit*), organisme indépendant regroupant une centaine de membres, souligne d'ailleurs en 1996 que les codes de conduites élaborés par les autorités locales - soixante-dix ont été examinés - n'apportent pas de garanties suffisantes pour la protection des libertés des citoyens ¹⁷. Plusieurs critiques sont formulées : la finalité des dispositifs est rarement énoncée ; lorsqu'elle est explicitée,

•••• (14) Jason Ditton souligne à ce propos : « *L'introduction rapide de la vidéosurveillance dans les rues britanniques, en l'absence de tout débat parlementaire et/ou d'études apportant la preuve de sa contribution au bien commun, constitue, de mémoire d'homme, l'une des atteintes les plus graves portées à nos droits civils* » (*CCTV Today*, January 2000, Vol. 7, n°1, p. 23).

(15) FELDMAN (D.), 1993, *The Scope of Legal Privacy: Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford, Clarendon Press.

(16) Voir SCHLESINGER (P.), TUMBER (H.), 1993, « Fighting the war against crime: Television, Police and Audience », *British Journal of Criminology*, Vol. 33, n°1, p. 19-33.

(17) Cf. BULOS (M.), SARNO (C.), 1996, *Codes of Practice and Public Closed Circuit Television Systems*, Londres, LGIU.

elle l'est dans des termes très vagues et ne révèle pas les limites au delà desquelles la vidéosurveillance ne sera pas utilisée; les responsables des systèmes ne sont pas toujours clairement identifiés; les modalités d'exploitation des enregistrements ne sont pratiquement jamais définies (en particulier les conditions dans lesquelles ils peuvent être vendus aux médias); dans un seul cas, le code a été rendu public.

Soulignons toutefois qu'une loi relative à la protection des données personnelles, adoptée en 1998, est entrée en vigueur en mars 2000¹⁸. Elle répond aux exigences posées par la directive européenne adoptée en 1995 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Elle s'applique à la collecte de sons et d'images et donc à l'utilisation de la vidéosurveillance. C'est pourquoi l'*Office of the Information Commissioner* - l'équivalent de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) en France - a pris l'initiative de publier en juillet 2000 une série de recommandations à l'adresse des exploitants de systèmes de vidéosurveillance «dans les lieux accessibles au public»¹⁹. Si la commission britannique semble décidée à jouer un rôle plus actif en la matière, force est de constater qu'un grand nombre d'équipements échappe à cette réglementation. C'est le cas notamment des sys-

tèmes installés par des particuliers pour surveiller leur domicile, par des employeurs pour contrôler l'activité de leurs employés et par des médias à des fins journalistiques.

L'EFFICACITÉ DE LA VIDÉOSURVEILLANCE

Au début des années quatre-vingt-dix, il ne fait pas de doute que le gouvernement britannique, en soutenant massivement l'implantation de caméras de surveillance dans les espaces urbains, est convaincu qu'il détient là une arme efficace pour lutter contre la criminalité. Dix ans plus tard, les enquêtes conduites par les criminologues semblent plutôt indiquer que l'enthousiasme originel mériterait d'être fortement tempéré. Tous s'accordent en effet pour souligner que la vidéosurveillance n'a que des effets limités en matière de lutte contre la délinquance. Pour résumer, les principaux enseignements à retenir de ces enquêtes sont au nombre de six.

LA VIDÉOSURVEILLANCE N'A PAS UN IMPACT DÉTERMINANT SUR LE VOLUME DE LA DÉLINQUANCE DANS LES ESPACES COMPLEXES ET ÉTENDUS

C'est l'un des enseignements que l'on peut tirer de l'enquête conduite par Barry Web et Gloria Laycock dans le métro londonien²⁰. Rappelons ici que la société qui gère le métro londonien a engagé, au milieu des années

•••• (18) Cf. Directive n°95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995, JOCE, n° L281, 23 nov. 1995.

(19) Cf. *CCTV Code of Practice* sur le site officiel de la commission britannique : www.dataprotection.gov.uk

(20) Cf. WEBB (B.), LAYCOCK (G.), 1992, *Reducing Crime on the London Underground*, Crime Prevention Unit Paper n°30, Londres, Home Office.

quatre-vingt, une série d'actions visant à renforcer la sécurité des usagers et des conducteurs de rame : installation de caméras dans des stations situées sur des lignes dites sensibles, implantation d'alarmes sur les quais, rénovation du réseau de communication assurant les liaisons radio entre les policiers et mise en œuvre d'un nouveau système de tickets (*Underground Ticketing System*) pour accéder aux stations dont les plus importantes sont équipées de « barrières automatiques »²¹.

L'une des stations étudiées, *Oxford Circus*, est l'une des plus fréquentées par les usagers du métro londonien : 250 000 personnes y transitent quotidiennement. Sa configuration est particulièrement complexe puisqu'elle compte huit entrées/sorties, six quais, quatorze tapis roulants et de multiples couloirs. Plusieurs mesures ont été prises dans cette station (avril 1988) : installation de trente caméras reliées à un PC vidéo, implantation de trente-quatre alarmes et création de quatre kiosques d'information.

Les statistiques criminelles montrent que le dispositif n'a pas permis de réduire la délinquance à *Oxford Circus* : le nombre de vols à l'arraché est demeuré stable durant la période de référence (27 en 1985, 32 en 1988, 29 en 1989, 29 en 1990), celui des vols à la tire a légèrement augmenté au fil des ans (340, 397, 451 et 384 les mêmes

années) et celui des agressions a connu une évolution en dents de scie (13, 35, 32 et 16 les mêmes années).

Pour Web et Laycock, ce résultat plutôt décevant au regard des investissements consentis s'explique en grande partie par la nature des délits constatés et la complexité de l'environnement à surveiller : la majorité des vols sont commis par des *pickpockets* dont l'action (rapide et discrète) peut aisément échapper à la vigilance d'un opérateur qui doit manipuler une trentaine de caméras à la fois. Et quand bien même il serait repéré à l'écran, l'auteur d'un vol pourrait facilement prendre la fuite dans les méandres de la station. Autrement dit, le risque d'être arrêté n'est pas assez grand pour dissuader un délinquant potentiel de passer à l'acte.

Ben Brown formule la même observation dans l'enquête qu'il a mené à Newcastle, Birmingham et King's Lynn²². C'est dans cette troisième ville que l'impact de la vidéosurveillance semble avoir été le plus grand sur l'évolution de la délinquance. King's Lynn est une petite cité médiévale qui est équipée de soixante caméras et compte près de 30 000 habitants (soit une caméra pour 500 habitants). En revanche, les résultats sont beaucoup plus décevants à Newcastle qui compte plus de 200 000 habitants et où seize caméras sont implantées pour surveiller des rues larges et rectilignes, et

••• (21) La décision d'équiper les 250 stations du métro londonien est prise en 1987. Dix ans plus tard, on compte près de 5 000 caméras sur l'ensemble du réseau. À titre de comparaison, le métro parisien compte actuellement deux fois moins de caméras et seules trois lignes sont équipées de façon systématique dans toutes les stations.

(22) Cf. BROWN (B.), 1995, *Closed Circuit Television in Town Centres: Three Case Studies*, Crime Prevention Unit Series Papers, n°68, Londres, Home Office.

à Birmingham qui compte près de 935 000 habitants et où quatorze caméras couvrent un espace géographique encore plus vaste et des éléments disparates (boulevards, rues piétonnes, etc.).

C'est dire aussi que les conditions d'exploitation des systèmes ne sont pas indifférentes à l'efficacité des dispositifs. Ditton souligne par exemple que deux agents assurent en permanence la surveillance des écrans de contrôle à Glasgow et à Airdrie²³. Mais le dispositif compte trente-deux caméras dans la capitale écossaise et douze caméras dans la petite cité voisine...

LA VIDÉOSURVEILLANCE A DES EFFETS DISTINCTS
SELON LA NATURE DES DÉLITS :
UN IMPACT RELATIF SUR CERTAINES ATTEINTES
À LA PROPRIÉTÉ ET QUASIMENT AUCUN
S'AGISSANT DES ATTEINTES AUX PERSONNES

Tous les auteurs s'accordent pour affirmer que l'impact des systèmes varient sensiblement selon le type de délits visés. Ainsi Nick Tilley dans son étude sur les parkings équipés de caméras souligne que le nombre de vols de véhicules et de vols dans les véhicules n'évolue pas de façon identique dans un même lieu durant les périodes de référence²⁴.

À Newcastle, Brown relève que la vidéosurveillance a surtout eu un impact

positif dans la lutte contre les cambriolages et un impact quasiment nul s'agissant des vols à l'arraché et des désordres publics (commis essentiellement par les jeunes). À l'inverse, à Birmingham, l'auteur souligne que le système a eu fort impact sur l'évolution des vols à l'arraché dans la zone couverte par les caméras. À Doncaster, David Skinns remarque que le nombre de délits enregistrés (toutes catégories confondues) est tombé de 16% durant la période de référence dans les rues placées sous surveillance. Il souligne toutefois que la baisse est plus forte pour les vols dans les véhicules (-50%), les vols de véhicules (-45%) et les cambriolages (-25%) et que le nombre d'agressions (+7%) et d'atteintes à l'ordre public (+26%) a augmenté durant cette période, alors même que les attentes de la population étaient grandes en la matière²⁵.

Jason Ditton et Emma Short font un constat du même ordre en Écosse²⁶. Ainsi à Airdrie, dans les zones couvertes par des caméras, le nombre de cambriolages et de vols a sensiblement diminué (-48%) durant la période de référence alors que le nombre d'atteintes à l'ordre public a fortement augmenté (+133%). Quant aux infractions les plus graves (homicides, viols, agressions violentes,

- (23) Cf. DITTON (J.), 1999, *Why does CCTV seem to «work» in Airdrie but not in Glasgow?*, *CCTV Today*, Vol. 6, n°5, p. 10.
- (24) Cf. TILLEY (N.), 1993, *Understanding Car Parks, Crime and CCTV: Evaluation Lessons from Safer Cities*, Crime Prevention Unit Series Papers, n°42, Londres, Home Office.
- (25) Cf. SKINNS (D.), 1998, «Crime reduction, diffusion and displacement: evaluating the effectiveness of CCTV in Doncaster», in NORRIS (C.) et al., 1998, *op. cit.*, p. 175-188.
- (26) Cf. DITTON (J.), SHORT (E.), 1995, *Does CCTV Prevent Crime ? An Evaluation of the Use of CCTV Surveillance Cameras in Airdrie Town Center, Crime and Criminal Justice Research Findings*, n°8, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh; DITTON (J.), SHORT (E.), 1999, *The Effect of Closed Circuit Television Cameras on Recorded Crime Rates and Public Concern About Crime in Glasgow, Crime and Criminal Justice Research Findings*, n°30, The Scottish Office Central Research Unit, Edinburgh.

etc.), elles n'ont pas connu d'évolution notable.

À Brighton, Peter Squires et Lynda Measor relèvent encore que le nombre de délits commis avec violence sur des personnes a sensiblement augmenté après l'installation de caméras dans le centre-ville²⁷. Pour autant, les auteurs ne considèrent pas que la présence des caméras n'a pas eu un impact déterminant sur l'évolution de la criminalité à Brighton. Comme Ditton et Short à propos des atteintes à l'ordre public commises à Airdrie, ils avancent l'hypothèse que la vidéosurveillance a sans doute eu pour effet immédiat d'accroître le nombre d'incidents portés à la connaissance des forces de police et d'augmenter en conséquence les statistiques criminelles²⁸. C'est dire que l'on se retrouve ici face à un paradoxe déjà évoqué en France à propos du développement de la « police de proximité » et de ses effets sur l'évolution des statistiques criminelles.

L'IMPACT DES DISPOSITIFS EST PLUS SIGNIFICATIF
LORSQUE LEUR IMPLANTATION EST ASSOCIÉE À
D'AUTRES MESURES DE PRÉVENTION MAIS IL EST
RAREMENT DURABLE MÊME DANS CES CIRCONSTANCES

Dans le métro londonien, sur la ligne Nothorn, Web et Laycock considèrent que la présence des caméras n'est qu'un élément parmi d'autres ayant permis de rendre la lutte contre la délinquance plus efficace. Plusieurs

facteurs peuvent expliquer la tendance à la baisse : le renforcement de la présence policière qui s'est traduit par la création d'un nouveau bureau de police ; l'amélioration de l'éclairage des stations et l'installation de miroirs pour accroître le champ de vision des agents ; la mise en œuvre d'un nouveau système de tickets et d'accès au réseau qui a pu dissuader les individus indésirables de s'y introduire et enfin la baisse de la fréquentation du métro dont le nombre d'usagers est passé de 17,6 millions en mars 1987 à 14,4 millions en mars 1989...

Dans le même sens, à Brighton, Squires et Measor soulignent que le nombre d'agressions, visant en particulier des étudiants étrangers et des touristes, a fortement diminué (-44 %) durant la période estivale après l'installation des caméras. Si l'utilisation de la vidéosurveillance n'est pas étrangère à cette évolution, ils relèvent toutefois que la présence policière avait été renforcée sur le terrain durant cette période et qu'une campagne d'information ciblée avait été conduite auprès des populations concernées.

À Birmingham, Brown affirme que l'aménagement de rues piétonnes - qui a modifié les « conditions d'accès » des véhicules aux délinquants - a joué un rôle important dans l'évolution à la baisse des vols de véhicules. Skinns formule la même observation à Doncaster où la forte baisse des délits liés à

•••• (27) Cf. SQUIRES (P.), MEASOR (L.), 1996, *CCTV Surveillance and Crime Prevention in Brighton*, University of Brighton, Health and Social Policy Research Centre.

(28) Les autorités locales avaient précisément donné pour consigne aux agents en poste à Brighton de porter plus spécialement leur attention sur les violences commises contre les personnes.

l'automobile s'explique par la politique engagée par la municipalité qui a restreint les espaces dédiés au stationnement des véhicules dans le centre-ville.

De même, à Coventry, Tilley souligne que les vols de véhicules ont sensiblement diminué, et de façon continue, dans les cinq parkings de la ville équipés de caméras (191 en 1987, 54 en 1992). Il note toutefois que la municipalité a également mis en œuvre d'autres mesures de prévention dans ces lieux : coupe régulière du feuillage pour améliorer la surveillance, réfection des peintures et des éclairages, installation de panneaux pour informer les usagers de la présence de caméras, érection de hautes clôtures pour restreindre et canaliser l'accès des piétons. Tilley conclut logiquement qu'il est impossible de savoir quelle mesure précise a pu avoir un effet dans chacun des parkings étudiés.

À Hartlepool, Tilley souligne encore qu'un net déclin des vols de (ou dans les) véhicules a suivi l'installation de caméras dans certains parkings de la ville, alors que la tendance était à la hausse dans les parkings non-équipés. Cela étant, l'avantage relatif des parkings disposant de la vidéosurveillance a décliné avec le temps (environ dix-huit mois après l'installation des caméras pour les vols de véhicules et neuf

mois pour les vols dans les véhicules). Brown formule la même observation à Newcastle à propos des vols de ou dans les véhicules : « *Douze mois après l'installation des caméras dans le centre-ville, écrit-il, aucune différence tendancielle ne subsiste entre les différentes zones* ». Selon Tilley, cette évolution correspondrait au « cycle de vie » des initiatives de prévention de la délinquance identifié par Berry et Carter²⁹.

L'INSTALLATION DE CAMÉRAS ET SES CONSÉQUENCES

À Birmingham, Brown souligne que le nombre de vols à l'arraché a fortement baissé dans la zone couverte par les caméras... mais que leur nombre a triplé dans le reste de l'agglomération où la couverture vidéo est inexistante. La même observation est formulée à propos des cambriolages. Et de conclure que l'implantation de la vidéosurveillance a été suivie par un « déplacement géographique » de la criminalité vers des zones non équipées de caméras. Plus sûrement encore, selon Brown, la mise en œuvre du système a été suivie par un « déplacement fonctionnel » de la criminalité : là où une couverture vidéo existe, les auteurs de vols à l'arraché ou de cambriolages ont reporté leurs activités sur les vols dans les véhicules ; là où elle est inexistante, le phénomène est inverse³⁰.

•••• (29) Cf. BERRY (G.), CARTER (M.), 1992, *Assessing Crime Prevention Initiatives*, Londres, Home Office.

(30) Selon une typologie dressée par T. A. Repetto, les « déplacements de criminalité » peuvent prendre cinq formes : un déplacement « géographique » (un même délit est commis dans un lieu différent), un déplacement « temporel » (un même délit est commis à un autre moment de la journée), un déplacement « tactique » (un même délit est commis selon une méthode différente), un déplacement de « cible » (un même délit est commis sur une catégorie différente de personnes), un déplacement « fonctionnel » (le même délinquant commet un délit de nature différente) : REPETTO (T. A.), 1976, « Crime Prevention and the Displacement Phenomenon », *Crime and Delinquency*, n°22, p. 166-167.

Les données collectées à Doncaster par Skinns témoignent du même phénomène. Dans les rues placées sous surveillance, la baisse est particulièrement nette pour les vols dans les véhicules (-50 %), les vols de véhicules (-45 %) et les cambriolages (-25 %). Elle est moins sensible pour les vols à l'étalage (-11 %). Le nombre de vols à la tire est relativement stable (+2 %). Dans le même temps, dans les zones d'activités commerciales situées à la périphérie de la ville et non équipées de caméras, tous les indicateurs sont à la hausse : vols à la tire (+42 %), vols à l'étalage (+30 %), vols de véhicules (+30 %), cambriolages (+26 %) et vols dans les véhicules (+19 %).

À Airdrie, Ditton et Short considèrent qu'il n'y a aucune « évidence statistique » permettant d'établir l'existence d'un déplacement de criminalité. Ils n'écartent pas cette hypothèse mais suggèrent plutôt d'utiliser d'autres méthodes d'investigation - comme des entretiens avec des délinquants pour connaître leur motivation et leur mode d'action - afin de saisir la réalité du phénomène³¹. C'est pourquoi ils ont décidé de conduire une série d'entretiens au cours de l'année 1996 avec trente délinquants qui ont comparu devant le tribunal de grande instance (*Sheriff Court*) de la ville³².

Curieusement, la plupart des délinquants interrogés ont l'impression que l'impact de la vidéosurveillance sur les infractions à l'ordre public est important alors que les statistiques policières montrent une augmentation globale de 133 % par rapport aux données recueillies avant l'installation du dispositif. Parmi les infractions de ce type, les combats de rue entre « bandes opposées » suscitent le plus de commentaires. Certains pensent que la vidéosurveillance a convaincu les agresseurs potentiels d'utiliser les voies en retrait des caméras ou de retourner vers les cités et de continuer les hostilités hors des quartiers sous surveillance. D'autres ont le sentiment que les combats de rue ont changé de nature : aux grandes rixes, causées par la consommation d'alcool, ont succédé des petites bagarres plus dangereuses car alimentées par le trafic de drogue.

De façon plus pragmatique, d'autres affirment encore qu'ils ont pris en compte les rotations de la caméra afin d'agir pendant les quelques minutes où elle est tournée vers un autre angle. Mais l'un ajoute que si les individus, tant qu'ils sont sobres, sévissent hors de la vue des caméras, ils oublient vite cette précaution lorsqu'ils ont bu...

S'agissant des atteintes à la propriété, les commentaires recueillis sont plus contrastés³³. La plupart des délinquants

... (31) Dans le même sens, Gabor affirme : « Notre incapacité à détecter un déplacement de criminalité à partir de données statistiques ne signifie pas que le phénomène n'existe pas » : cf. GABOR (T.), 1990, « Crime Displacement and Situational Prevention », *Canadian Journal of Criminology*, Vol. 32, p. 60.

(32) Cf. DITTON (J.), SHORT (E.), 1998, « Seen and Now Heard. Talking to the Targets of Open Street CCTV », *British Journal of Criminology*, Vol. 38, n°3, p. 404-428.

(33) Il s'agit essentiellement de cambriolages, de vols de (et dans les) véhicules et de vols dans les commerces (crimes of dishonesty).

affirment que la vidéosurveillance a eu un impact sur leur comportement dans la mesure où ils ont agi avec plus de prudence, mais sans pour autant renoncer à commettre des délits. D'autres prétendent qu'ils ont abandonné ce type de délinquance, d'autres encore que la présence des caméras n'a rien changé à leur manière d'agir. Quelques personnes interrogées - mais peu - reconnaissent s'être déplacées ailleurs, la ville la plus souvent mentionnée étant celle de Glasgow (située à 15 miles d'Airdrie). Ditton et Short ajoutent au passage que les délinquants qui étaient soupçonnés de voyager dans l'autre sens, c'est-à-dire de Glasgow vers Airdrie, pour commettre des vols, semblaient désormais voyager encore plus loin...

Ditton et Short relèvent finalement que les observations formulées par les délinquants à propos des atteintes à l'ordre public semblent contredire les analyses statistiques dans la mesure où l'impact (supposé) de la vidéosurveillance paraît être plus grand aux dires des personnes interrogées. Concernant les atteintes à la propriété, ils concluent que la baisse enregistrée par la police locale (-48 %) n'a pas été suivie par un déplacement important de la criminalité vers des zones non-équipées de caméras. C'est dire une fois encore que la vidéosurveillance n'est pas un instrument univoque et que sa mise en œuvre a des effets « complexes et imprévisibles », pour reprendre les termes des

criminologues écossais, sur l'évolution de la criminalité.

L'AIDE APPORTÉE PAR LA VIDÉOSURVEILLANCE
À L'IDENTIFICATION ET À L'ARRESTATION
DE SUSPECTS EST FAIBLE

Si on établit un parallèle entre le montant des investissements consentis - qui s'élève à plusieurs millions de livres dans chaque ville étudiée - et le nombre d'arrestations opérées par les agents sur le terrain, la question de l'efficacité de la vidéosurveillance exige une réponse dénuée de toute ambiguïté : l'aide apportée par les caméras est négligeable.

Selon Ditton et Short, à Airdrie, le taux de résolution des infractions (toutes catégories confondues) portées à la connaissance de la police locale est passé de 50 % à 58 % durant les 24 mois qui ont suivi l'installation des caméras³⁴. Ils soulignent toutefois que ce taux est resté inchangé (31 % avant et après l'installation du système) pour les délits dits de déloyauté (cambriolage, vols, etc.), c'est-à-dire la catégorie qui inclut le plus grande nombre d'infractions commises au cours d'une année sur le plan statistique (38 % des délits enregistrés par la police en Écosse). À Glasgow, l'analyse des données indique même que le taux de résolution des infractions (toutes catégories confondues) a baissé (de 64 % à 60 %) durant les douze mois qui ont suivi leur installation.

•••• (34) Selon les autorités judiciaires écossaises, un crime ou un délit est considéré comme « résolu » si au moins un des auteurs (impliqués dans une affaire donnée) est arrêté, cité ou poursuivi en justice.

Les auteurs montrent par ailleurs que si le nombre d'incidents portés à la connaissance des opérateurs a augmenté durant les douze mois qui ont suivi l'installation du système, leur intervention n'a pas été suivie par un nombre conséquent d'arrestations : près de 290 ont été comptabilisées en douze mois, soit une arrestation par caméra tous les quarante jours...

Ce chiffre est encore plus faible si l'on prend les données fournies par Norris et Armstrong dans leur enquête sur le travail des opérateurs vidéos³⁵. Parmi les 888 incidents recensés en douze mois, seuls 49 ont débouché sur une intervention de la police... et 12 sur des arrestations. Dans un contexte différent, à King's Lynn, Brown avait souligné un phénomène semblable s'agissant des demandes d'identification : sur 300 demandes adressées aux opérateurs en trente-deux mois, seules 3 ont abouti à un résultat tangible. « *Tenter d'utiliser l'information enregistrée pour identifier les suspects rétroactivement est bien moins efficace* », précise-t-il.

L'INSTALLATION DE CAMÉRAS NE RÉDUIT PAS
NÉCESSAIREMENT LE SENTIMENT D'INSÉCURITÉ

Dans la mesure où l'un des objectifs des autorités locales était de réduire le sentiment d'insécurité (*fear of crime*) de la population, Ditton et Short ont mené à Glasgow une enquête auprès des citoyens de la ville pour les questionner sur ce

sujet³⁶. Près de 3 000 personnes furent interrogées neuf mois avant, puis trois et quinze mois après la mise en œuvre du système. Les entretiens ont été conduits de huit heures du matin à minuit de façon à constituer un échantillon représentatif de la population locale.

On retiendra surtout ici que seuls 33 % des personnes interrogées ont conscience de la présence des caméras trois mois après leur installation - 41 % quinze mois après - alors même que les médias ont largement couvert l'événement. Ditton et Short soulignent au passage le rôle ambigu joué par la télévision en la matière : à plusieurs reprises, les chaînes locales ont diffusé des enregistrements vidéo pour montrer la capacité du dispositif à repérer des incidents, à orienter l'intervention des forces de police et *in fine* à venir au secours des victimes, mais la diffusion de telles scènes, parfois extrêmement violentes, sur le petit écran a pu également alimenter le sentiment d'insécurité des habitants et conforter l'image négative qu'ils ont de leur cité.

Par ailleurs, le nombre de personnes qui préfèrent éviter de parcourir le centre-ville à certaines heures, n'a cessé d'augmenter au fil du temps : 50 % avant l'installation des caméras, 59 % trois mois après leur installation et 65 % quinze mois après³⁷. Enfin, deux tiers des personnes interrogées considèrent que le renforcement de la présence policière (*police patrolling*) sur le terrain est plus utile pour rassurer la population que

•••• (35) Cf. NORRIS (C.), ARMSTRONG (G.), 1999, *op. cit.*, p.91-201.

(36) Voir aussi l'étude pionnière de HONESS (T.), CHARMAN (E.), 1992, *CCTV in Public Places, Its Acceptability and Perceived Effectiveness*, Crime prevention Unit Series, n°35, Londres, Home Office.

(37) Les auteurs relèvent que les femmes sont plus nombreuses à exprimer cette opinion que les hommes.

l'installation de caméras. Autant d'éléments qui semblent indiquer que la vidéosurveillance n'a pas réduit le sentiment d'insécurité des habitants.

EN GUISE DE CONCLUSION

Que l'accent soit mis sur la prévention (baisse du volume de la délinquance) ou sur la répression (augmentation du taux d'élucidation), la vidéosurveillance a rarement apporté la preuve de son efficacité. Il n'en reste pas moins, comme l'écrit Ditton, que la vidéosurveillance, si l'on veut bien la débarrasser de ses «qualités magiques», peut jouer un rôle utile dans la gestion des désordres urbains³⁸. Et d'inviter les chercheurs à s'intéresser à l'avenir à la question de savoir non pas «si ça marche» mais «comment ça marche»...

Essayons de formuler quelques hypothèses à ce sujet.

Si la vidéosurveillance peut soutenir plusieurs types d'activités (aide au déploiement des forces de police, prévention des comportements déviants, aide à l'identification et à la constitution de preuve) comme le souligne Brown dans son rapport, il paraît inconcevable qu'un même système puisse servir durablement tous ces objectifs en même temps, avec la même intensité et avec les mêmes opérateurs placés aux commandes. D'autant que, dans la pratique, s'y ajoutent encore des objectifs éminemment politiques, ceux des autorités locales qui soutiennent les

implantations pour restaurer l'image de leur cité, stimuler l'économie et apporter une réponse au sentiment d'insécurité des électeurs. Or, rien n'indique, ou presque rien, dans les rapports étudiés ici qu'un choix des priorités et des stratégies d'action ait été formulé au préalable par les acteurs concernés.

Si les marchands de biens de sécurité ont tout intérêt à entretenir l'idée que la vidéosurveillance est en quelque sorte une «machine à tout faire» pour faciliter la mobilisation des bailleurs de fonds potentiels autour des projets d'équipement, cette confusion des genres a des effets plutôt désastreux une fois les caméras en place. Les opérateurs se retrouvent finalement seuls, contraints de discriminer jour après jour des personnes et des événements, pour définir un ordre de priorité et faire le choix d'une pondération entre les principes d'action établis par les compagnies privées qui les emploient, mais aussi par les policiers avec lesquels ils travaillent quotidiennement, et les autorités locales qui ont financé l'ensemble des opérations.

C'est dire aussi que ces enquêtes confirment ce que l'on savait déjà depuis plusieurs décennies, en particulier depuis les travaux conduits au cours des années soixante-dix par des chercheurs nord-américains sur l'efficacité des patrouilles motorisées. À Kansas City par exemple, Kelling et son équipe avaient montré qu'une présence renforcée de véhicules de police

•••• (38) Cf. DITTON (J.), 2000, «Do We Expect Too Much of Open-Street CCTV ?», *CCTV Today*, Vol. 7, n°1, p. 20; DITTON (J.), 1999, «Why does CCTV seem to «work» in Airdrie but not in Glasgow ?», *CCTV Today*, Vol. 6, n°5, p. 10.

dans certains quartiers de la ville n'avait pas d'« effet discernable » sur les taux de criminalité et, de façon plus générale, sur le maintien de l'ordre³⁹. Ceci ne veut pas dire que ces patrouilles (ou la vidéosurveillance) ne sont d'aucune utilité dans la gestion des désordres urbains. Mais simplement que des objectifs précis et réalistes doivent être définis et les efforts engagés ciblés, pour obtenir des résultats significatifs.

L'enquête conduite par Ditton à Airdrie montre également que l'effica-

cité de la vidéosurveillance dépend autant (sinon plus) de la capacité des promoteurs des systèmes à mobiliser les populations autour de leur projet que des moyens techniques et humains mis en œuvre. C'est là sans doute l'un des principaux enseignements de ces études : les habitants, les opérateurs et leurs employeurs doivent construire ensemble une destination sociale à l'objet technique. En l'absence d'une telle négociation, les usages policiers de la vidéosurveillance risquent fort d'être incompris, rejetés et inefficaces.

■ **Éric HEILMANN**

Maître de conférences - Université Louis Pasteur de Strasbourg

Marie-Noëlle MORNET

Doctorante - Université Robert Schuman de Strasbourg

211

•••• (39) KELLING (G. L.), 1978, «Police field services and crime: the presumed effects of a capacity», *Crime and Delinquency*, Vol. 2, n°24, 173-184.

DOUANE ET « SÉCURITÉ »

Ordre négocié et dynamiques identitaires

— par Bruno DOMINGO

La construction du travail et des identités des douaniers résulte d'un ensemble d'interactions, de processus intra et inter-organisationnels, de certains contextes structurels, c'est-à-dire du champ de la sécurité intérieure conçu comme un « ordre négocié ». En dépit des nombreux frottements entre mondes policier et douanier, l'identité douanière est peu affectée par ce trouble des frontières de l'action et de sa légitimité, qui sont définies « par elle » et « pour elle ». Elle s'organise autour de ses propres noyaux de représentations et catégories juridiques, langagières et cognitives.

Notes et études

213

Les recherches en matière de police et de sécurité intérieure se sont développées en France depuis une vingtaine d'années en prenant comme objets d'étude des phénomènes aussi divers que le sentiment d'insécurité chez les Français, les systèmes policiers étrangers et la coopération policière internationale, les violences urbaines, la sécurité privée, la drogue, les technologies de sécurité, etc.¹ Lorsque l'on considère ces très nombreuses recherches, force est de constater que l'administration des douanes semble victime d'un désintérêt flagrant. Bien que de très nombreuses institutions aient été étudiées de façon plus ou moins systématique, la douane (aujourd'hui Direction générale

des douanes et des droits indirects, DGDDI) demeure relativement ignorée par ce mouvement qui a l'avantage de dépasser les conceptions purement juridiques et les représentations communes les plus banalisées. Des administrations longtemps aussi secrètes et fermées que la Police ou la Gendarmerie se sont d'ailleurs aujourd'hui constituées en véritables champs de recherche². On peut souligner que la Police et la Gendarmerie possèdent dorénavant un ouvrage qui leur est exclusivement consacré dans la collection « *Que sais-je* » aux Presses universitaires de France. Le dernier ouvrage de cette collection portant sur la douane date de 1989³, c'est-à-dire avant la mise en place du

•••• (1) MONJARDET (D.), 1997; GORGEON (C.), JANKOWSKY (B.), 1995; BRODEUR (J.-P.), 1995a; LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 1999; FAGET (J.), WYVEKENS (A.), 1999; DIEU (F.), 1999.

(2) MONJARDET (D.), 1996; DIEU (F.), 2002.

(3) RENOUE (J.-C.), 1989.

grand marché intérieur européen. Ayant en grande partie perdu de son actualité, il n'a d'ailleurs pas été réédité. Si certains travaux historiques⁴ et juridiques⁵ peuvent être consultés avec profit, ils demeurent insuffisants pour connaître ce qu'est et ce que fait la douane aujourd'hui. De même, les analyses sociologiques ou politologiques actuelles sont encore très parcellaires, et se sont principalement attachées à analyser les modes de construction des identités professionnelles et du travail douanier⁶, les mutations des contrôles territoriaux frontaliers⁷, et la participation de l'administration douanière à la lutte contre la délinquance économique et financière transnationale⁸.

L'article présenté ici se veut une contribution à la constitution de la douane comme objet d'investigation scientifique. Dans les développements suivants, il sera traité des « missions douanières » appréhendées comme des construits sociaux et professionnels au fondement des identités corporatives « pour soi » et « pour autrui »⁹, déterminantes dans l'investissement des différentes agences dans la régulation de secteurs déterminés et la constitution des mondes policier et douanier. Les différents modes d'inscription de la douane dans le champ de la sécurité intérieure, conçu comme un « ordre

négocié »¹⁰, seront exposés ainsi que leurs conséquences sur la construction des identités professionnelles.

ANALYSER LA CONSTRUCTION DES « MISSIONS DOUANIÈRES »

La douane est une administration qui a la charge d'assurer de très nombreuses missions enchevêtrées, phénomène qui résulte d'une accumulation historique ainsi que d'une sensibilité forte aux évolutions conjoncturelles. Lutte contre la fraude commerciale, les trafics de marchandises diverses (animaux et végétaux menacés d'extinction, armes et munitions, déchets, stupéfiants et précurseurs, etc.), les fraudes à la TVA et autres taxes, l'immigration clandestine, l'emploi dissimulé, le blanchiment de capitaux, etc. constituent autant de « missions douanières » hétérogènes qui rendent difficile toute tentative de recherche de cohérence générale, de rationalité *a priori*, dans l'agencement des compétences attribuées à la douane et des tâches assumées quotidiennement par les douaniers.

Un classement trifonctionnel de ces missions est pourtant présenté à la fois par de multiples rapports internes à la DGDDI et par de nombreux ouvrages juridiques¹¹. Il est repris comme un donné par les agents des douanes pour présenter

•••• (4) CLINQUART (J.), 1990.

(5) CARPENTIER, 1996 ; BERR (C.), TRÉMEAU (H.), 1997 ; FEDIDA (J.-M.), 2001.

(6) DUPREZ (D.), 1993, 1994 et 2000 ; JACOB (F.), 1995.

(7) DOMINGO (B.), 1998 ; 2001b.

(8) GODEFROY (Th.), KLETZLEN (A.), 2000.

(9) DUBAR (C.), 2000 ; 2001.

(10) STRAUSS (A.), 1963 ; 1978.

(11) BERR (C.), TRÉMEAU (H.), 1997, *op. cit.*

leur cadre de travail d'un point de vue fonctionnel. En effet, ce classement offre une grille de lecture simple de l'activité de la DGDDI et permet d'opérer une synthèse qui se veut satisfaisante des « quatre cents missions assumées par la douane ». Il distingue d'abord les missions fiscales, puis les missions économiques et enfin les missions de sécurité ou de protection. Le « pilier fiscal » est relatif au rôle de perception des droits et taxes que la douane assure pour le budget de l'État mais aussi pour les budgets de l'Union européenne, des collectivités locales et des établissements publics. Selon le dernier bilan publié par la DGDDI, la douane a ainsi perçu 381,1 milliards de francs, soit 58,1 milliards d'euros pour l'année 2000. Le « pilier économique » regroupe un grand nombre de dispositifs : partenariats douane/entreprises (rôle de conseil, promotion du commerce extérieur, mise en place de procédures simplifiées de dédouanement), lutte contre la contrefaçon, protection des marchés, élaboration des statistiques du commerce extérieur, lutte anti-*dumping*, etc. Enfin, le « pilier sécurité/protection » est constitué des éléments les plus répressifs de l'activité douanière : lutte contre les trafics internationaux, sûreté aéroportuaire, lutte contre l'immigration illégale et le travail clandestin, etc. Ce découpage, utile pour présenter de manière un tant soit peu synthétique les activités douanières, demeure cependant purement descriptif et présente en outre plusieurs faiblesses. D'une part, il réduit l'institution douanière aux simples fonctions

assumées. D'autre part, la séparation des matières fiscale, économique et répressive semble trop catégorique, les trois types de logiques étant bien souvent présentes dans l'accomplissement du travail douanier. Toutefois, ce classement constitue pour les agents un outil pratique et opératoire pour exposer leur action et la diversité de leurs missions.

Cette catégorisation n'a d'autre utilité que d'offrir aux agents des douanes un cadre général d'interprétation de leur action. Si le chercheur doit la prendre en compte (car elle est fondatrice de certaines dimensions de l'identité professionnelle), celui-ci doit néanmoins s'interroger sur ses limites, et prendre en considération d'autres logiques, que ces dernières renvoient à des paramètres identitaires plus intériorisés par les personnels douaniers, ou qu'elles soient reliées à des dimensions plus institutionnelles et à des effets de champ. Mais pour cela, il lui faut clarifier un certain nombre de notions, éviter certains pièges, et contourner certaines difficultés inhérentes à la construction de l'objet « douane ».

La première difficulté, lorsqu'on s'applique à décrire et à analyser les « missions douanières », consiste à prendre conscience des limites de toute analyse sectorielle. On remarque que la plus grande part des réflexions développées rattache systématiquement l'action douanière à un secteur particulier, précisément délimité (la lutte contre la contrefaçon, contre les trafics de stupéfiants, etc.). Aussi, il apparaît que l'on

essaie peu d'élaborer des analyses transversales et globales, l'objet douanier et sa relation avec la notion de sécurité intérieure étant segmenté en autant de sous-problématiques que de missions assumées. Cette appréhension quelque peu fonctionnaliste de l'objet douanier et du travail des agents est perceptible lorsque l'on se penche sur la place que lui accordent certains ouvrages. De nombreuses publications indiquent, par une phrase ou un court paragraphe, l'implication des services douaniers dans tel ou tel secteur mais sans préciser outre mesure les modalités pratiques de cet engagement. Il en résulte une réelle faiblesse des analyses développées, la douane semblant être la victime du nombre, de la diversité et de la technicité de ses domaines de compétence.

La seconde difficulté, peut-être la plus fondamentale pour aborder l'étude de ces « missions douanières » réside dans la polysémie de la notion de « douane » (et du qualificatif « douanier ») qui mêle deux niveaux d'analyses distincts. La définition proposée par Jean Clinquart est porteuse de cette ambiguïté intrinsèque du langage qui ne différencie pas ou peu les dimensions fonctionnelles et organisationnelles de la notion de « douane ». Pour lui, « si l'on admet en effet que la douane existe à partir du moment où une entité territoriale (groupe d'États, État, Province, Cité) décide d'exercer à des fins diverses (fiscales, économiques, sanitaires, etc.) le contrôle de ses

échanges avec l'étranger, force est d'admettre qu'une police du commerce extérieur (selon l'expression dont la Constituante usa en 1790) existait bien avant que cette assemblée révolutionnaire s'y intéressât »¹². Il apparaît donc comme nécessaire de mieux distinguer les différentes dimensions de cette notion et de désigner sous ce terme deux institutions : tout d'abord un ensemble de règles régissant et régulant les relations commerciales entre les États et les ensembles régionaux (les droits de douane et la réglementation douanière) et ensuite l'organisation chargée de les faire appliquer dans chacun de ces États. En France, l'administration des douanes est aujourd'hui rattachée au ministère du Budget dont elle constitue une direction (DGDDI). Dans cette seconde acception et en suivant les analyses de Jean-Paul Brodeur, il est possible de considérer la douane comme une « agence de contrôle social », « *organisation qui, comme la police, poursuit délibérément des objectifs de normalisation* »¹³. Elle peut ainsi être envisagée comme « *un appareil policier hybride* », composante de l'État dont les membres ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que les policiers, mais qui peuvent appliquer des mesures coercitives, parfois dans des limites supérieures aux pouvoirs de la police¹⁴.

Il est particulièrement important d'avoir à l'esprit cette double dimension de la notion de « douane » car elle permet

•••• (12) CLINQUART (J.), 1990, p. 15, *op. cit.*

(13) BRODEUR (P.), 1995b, p. 134.

(14) BRODEUR (P.), 1995b, *op. cit.*

d'opérer un recul critique, de s'abstraire d'un fonctionnalisme réducteur, et d'envisager la nécessité d'un découplage entre l'organisation et la fonction douanière. Ainsi la « douane » en tant qu'organisation assume-t-elle seulement des fonctions douanières ? La réponse est bien évidemment négative. Ce qu'il est intéressant d'analyser, c'est le lien unissant l'organisation douanière et ses membres à « leurs missions » et notamment à celles qui font l'objet d'un travail de catégorisation croisé de la part des institutions et des pouvoirs à de multiples niveaux politiques et administratifs, aussi bien à l'échelle nationale qu'européenne. Il faut donc se garder de sombrer dans un certain essentialisme, même si le travail de catégorisation indigène opéré par les agents et les activités langagières qu'ils déploient peuvent parfois conduire à essentialiser ces catégories professionnelles. Dans les développements suivants, il sera donc procédé à une tentative de décryptage permettant de mieux comprendre comment se construisent les catégorisations professionnelles, comment celles-ci se présentent parfois comme complémentaires ou concurrentes, comment elles traduisent à la fois la proximité et la différence entre « monde douanier » et « monde de la sécurité intérieure », et finalement comment, d'un point de vue plus objectivant, elles contribuent à structurer certaines dynamiques relationnelles (notamment les formes de légitimité de l'action et les coopérations des forces) entre les

différentes institutions dans le champ de la sécurité intérieure.

Il s'agit donc de comprendre comment le travail douanier et les identités professionnelles se construisent non plus seulement selon un mode internationaliste, mais aussi relationnellement dans un environnement complexe et toujours renégocié. Il s'agit également de saisir comment ces dynamiques de constructions identitaires croisées, voire l'utilisation de stratégies identitaires, participent de la structuration du champ de la sécurité intérieure, conçu comme un « ordre négocié ».

LA CONSTRUCTION DU TRAVAIL DOUANIER

Les missions douanières, conçues comme les missions assumées par l'organisation douanière, peuvent tout d'abord être appréhendées au travers de l'analyse des modes de construction du travail douanier, dont il est possible de décliner un certain nombre de dimensions.

SÉLECTIVITÉ DES CONTRÔLES

Le travail douanier n'est pas fondé sur une simple réaction à des phénomènes mais sur des processus de sélection. Comme le souligne Dominique Duprez, « *Les douaniers ont un ensemble quasi-indéfini de tâches puisqu'ils ont la charge de contrôler à la fois les marchandises et les personnes. Ils ont donc une capacité à sélectionner certaines missions plutôt que d'autres* »¹⁵. La douane

•••• (15) DUPREZ (D.), 1994, p. 154, *op. cit.*

est une petite administration sur le plan des moyens humains : avec environ 20 000 agents, il lui est impossible de traiter de manière analogue tous les secteurs sous sa compétence. Cette limite implique une hiérarchisation permanente des priorités d'action des services, répartis en deux branches : « surveillance » (les brigades) et « opérations commerciales » (les bureaux). Si chacune de ces branches possède une organisation et des moyens d'action spécifiques, toutes deux organisent leur action autour de la notion de « marchandise ». Les agents des brigades agissent souvent lors de contrôles à la circulation et doivent être polyvalents pour être à même de constater des infractions de nature diverse. Ainsi, leur culture d'action est principalement basée sur le « flagrant délit », ce dernier se caractérisant par la détention d'un type précis de marchandise. En revanche, les services des opérations commerciales et les services d'enquête opèrent plus souvent leurs contrôles à partir des documents fournis par les entreprises (déclarations en douane, déclarations d'échange de biens etc.) Ainsi, des contrôles dits « *a posteriori* » sont par exemple opérés après que les opérations de dédouanement ont été effectuées. Il faut noter que certains agents sont conduits à se spécialiser dans certains secteurs (par exemple, la TVA, les produits agricoles etc.) et sur certains types de fraude tant la complexité des réglementations et l'ingéniosité des fraudeurs rendent difficile la visibilité des infractions. De même, il

faut considérer l'importance des logiques et activités de renseignement qui, tant au niveau des brigades, des bureaux, que des services d'enquête, contribuent à renforcer le caractère sélectif des contrôles.

Le travail douanier s'organise également à partir d'« objets », de secteurs d'intervention, considérés comme centraux. Il est possible de prendre comme exemple le travail des douaniers en matière de lutte contre les stupéfiants. Droit de visite *in-corpore*, livraisons surveillées passives et actives, pouvoirs de contrôle des navires en haute mer, démontrent la volonté des pouvoirs publics et des autorités douanières d'investir pleinement le secteur de la lutte contre les trafics. Si les stupéfiants, dans le cadre des incriminations douanières, relèvent de la catégorie des « marchandises prohibées » ou des « marchandises dangereuses pour la santé publique », il n'en demeure pas moins qu'ils constituent une marchandise « à part ». En effet, même si les services des douanes ont pour ambition de lutter contre l'ensemble des types de fraudes et trafics, les stupéfiants sont, pour un certain nombre de raisons, considérés comme un domaine prioritaire. Les travaux de Dominique Duprez ont très clairement montré la spécificité de cette « marchandise » dans la construction du travail et de l'identité des douaniers : *« La lutte contre les stupéfiants est identifiée à une mission de salut national. Il y a une dimension hygiéniste à ce combat alors que celle contre l'immigration clandestine rencontre des obstacles*

humanistes»¹⁶. Dans cette perspective et vu que les services utilisent de plus en plus fréquemment des «techniques de ciblage» et «d'analyse de risque», il en résulte un effet de construction sociale de la menace prioritaire.

UNE CONSTRUCTION «PAR LE HAUT» ET «PAR LE BAS»

Le travail des services douaniers est d'abord construit «par le haut». Les domaines d'action de la douane étant très étendus, et ses moyens réduits, il ne saurait être question pour la DGDDI de traiter selon un même mode l'ensemble des secteurs sous sa compétence. Celle-ci dresse donc chaque année une liste de secteurs prioritaires sur lesquels des contrôles obligatoires devront être effectués et qui lient les services de terrain. Mais le travail douanier est également construit «par le bas». Par exemple, lorsque les agents des brigades opèrent des contrôles à la circulation sur les axes routiers, ils sont conduits à opérer des ciblagés. Or, cette opération de ciblage implique de sélectionner des éléments dans un flux continu. Cette sélection n'est jamais exempte de connaissances préalables et d'une fin à atteindre. Si les douaniers veulent «faire des stups», ils savent qu'ils ont tout intérêt à cibler tel type de véhicule, avec tel type de passagers, à tel endroit particulier et à tel moment précis. Les douaniers ont une connaissance construite empiriquement des routes qu'empruntent les flux de produits, les types de véhicules et de populations, etc. De même, les agents

des opérations commerciales opèrent des ciblagés à partir de critères précis, par voie informatique, dans l'ensemble des opérations commerciales déclarées. Les résultats contentieux ne doivent donc pas être interprétés comme le résultat d'une simple réaction. Au contraire, par le choix des secteurs et des critères de ciblage, les douaniers participent activement à la construction de leurs résultats.

L'UTILISATION D'OUTILS COGNITIFS

Les mutations des circulations (modes de transports, itinéraires, etc.) ainsi que des produits susceptibles d'alimenter des trafics demeurent des données objectives mais cependant difficilement objectivables pour les douaniers. Les flux font donc l'objet d'une ré-interprétation, d'une lecture professionnelle. En effet, ils sont invisibles et ne sont saisis que par l'intermédiaire d'outils cognitifs plus ou moins élaborés: le flair, la connaissance empirique des agents, l'utilisation de statistiques locales sur les lieux, horaires et produits interceptés, les ciblagés, les analyses de risque, etc. Ce n'est que par la mise en œuvre d'outils que se construisent le travail et les résultats douaniers. Or, *«concevoir un instrument, c'est exploiter un ensemble de théories admises. Utiliser un instrument, donner sens et se fier à ses indications, c'est encore faire confiance à des théories. Tout dispositif de mesure - loupe, microscope, accélérateur de particules, etc. - est un*

••• (16) DUPREZ (D.), 1994, *op. cit.*

concentré de théories, matériellement incarné, dont les résultats ne sont exploitables qu'en référence aux théories correspondantes»¹⁷. Il s'agit donc de savoir à partir de quelles connaissances ces outils ont été élaborés et en quoi ils permettent de mettre au jour des flux frauduleux, par nature invisibles. Les critères de sélection de ces flux sont-ils les bons? Certes, les résultats contentieux peuvent permettre de donner des éléments d'évaluation des techniques de sélection des flux. Cependant sont-ils suffisants?

Dans cette perspective, on peut considérer que l'approche douanière est principalement déductive. C'est parce que les services douaniers désirent contrôler tel ou tel type de flux qu'ils vont valoriser certains critères de ciblage et affecter un coefficient de risque à un flux.

Un des problèmes inhérents à cette approche est de raisonner de manière circulaire. Si à partir de certains critères de ciblage, formalisés ou non dans des procédures rationalisées de contrôle, les résultats contentieux augmentent, les douaniers vont avoir tendance à réutiliser ces critères et à concentrer leur activité sur les flux ciblés. Il peut en résulter un accroissement du contentieux dans certains secteurs ce qui validera postérieurement les critères de ciblage mais qui ne sera finalement révélateur que d'une intensification de l'activité des services sur certains flux.

POLYVALENCE ET INSTRUMENTALITÉ : LE PARADIGME DU « COUTEAU SUISSE »

La douane est aussi une administration polyvalente. Son adaptabilité et les moyens matériels, juridiques et humains qu'elle détient incitent souvent les pouvoirs publics à s'assurer son concours pour répondre à des impératifs conjoncturels. Deux exemples récents permettent de montrer comment l'action douanière se concentre conjoncturellement sur certaines matières. Lors de la mise en œuvre du plan Vigipirate, les douaniers ont été utilisés afin d'opérer des contrôles renforcés aux frontières nationales et pour assurer une présence publique visible sur le terrain. De même, des affaires telles que l'Encéphalopathie spongiforme bovine et le poulet à la dioxine ont nécessité un accroissement des contrôles sur les marchandises en circulation au sein même de l'Union européenne. La douane est donc une administration polyvalente, adaptative, mobilisable en cas de crise conjoncturelle, ce qui peut entraîner un recentrage temporaire de son action sur certains secteurs au détriment d'autres. Elle tend alors à devenir le « couteau suisse » de l'État qui se sert d'elle, de sa plasticité, dans des contextes fort variés. Ainsi, si la police peut parfois être considérée comme un marteau¹⁸, la douane peut quant à elle être assimilée à un couteau... suisse.

•••• (17) SOLER (L.), 2000, p. 53.
(18) MONJARDET (D.), 1996, *op.cit.*

DU CONTRÔLE DES MARCHANDISES À LA CONSTRUCTION DES MISSIONS DE SÉCURITÉ

La culture douanière tend à s'organiser autour de la notion de « marchandise » laquelle structure l'essentiel des représentations, des identités et de l'action douanières.

LA « MARCHANDISE »,
NOYAU CENTRAL DES REPRÉSENTATIONS

On peut trouver une explication à cette constatation dans le caractère transnational de nombreuses activités frauduleuses et dans la faible coordination répressive internationale qui rendent souvent délicates toute identification et poursuite des auteurs de fraudes. Si le but des services de police est souvent d'identifier des « auteurs », le travail douanier consiste d'abord à repérer un flux. La première difficulté n'est donc pas d'identifier les auteurs de la fraude mais de constater matériellement cette dernière. En effet, il demeure difficile d'appréhender des flux illégaux caractérisés par leur invisibilité et plus encore d'identifier les fraudeurs et d'entamer des poursuites.

Quels liens les agents opèrent-ils entre ce « noyau central » des représentations¹⁹ au fondement de leur action - les marchandises et leur nécessaire contrôle - et leur intégration et intervention dans un champ de la sécurité intérieure plus vaste ?

LA NOTION DE « MARCHANDISE PROHIBÉE »,
OPÉRATEUR DE TRANSITION ENTRE
LOGIQUES DOUANIÈRES ET DE SÉCURITÉ

Dans de nombreux entretiens réalisés auprès d'agents des douanes²⁰, nous avons recueilli des discours articulés selon cette structure : « On lutte contre les trafics au travers de notre pouvoir de contrôle des marchandises ». Le contrôle des marchandises, qui constitue à la fois un pouvoir douanier et une mission douanière, est donc souvent le point de départ de ce type de discours et de raisonnement. Il prend un relief particulier lorsqu'il est relié à la notion de « marchandise prohibée », ou l'un de ses équivalents logiques (« marchandise de fraude », « marchandise sensible », « marchandise de contrebande », stupéfiants, contrefaçons, etc.), qui sert alors d'interface entre logiques douanières et logiques de sécurité intérieure et agit comme un « opérateur de transition » entre les deux types de logiques.

C'est sur cette structure logique que repose la justification « douanière » (au sens organisationnel) de l'insertion de la douane et de ses missions dans des logiques de sécurité intérieure. Cependant les liaisons opérées peuvent être perçues comme plus ou moins légitimes par les douaniers. En effet, les connexions établies entre missions douanières et missions de sécurité intérieure par l'intermédiaire de la notion de « marchandise prohibée » ne sont pas

•••• (19) BONARDI (Ch.), ROUSSIAU (N.), 1999, p. 55.

(20) DOMINGO (B.), 2001a.

toutes considérées comme équivalentes dans les discours et les pratiques des douaniers. Le lien peut en effet être considéré comme plus ou moins direct entre activité de contrôle et logiques de sécurité intérieure.

Alors que la « marchandise » n'est souvent qu'un vecteur secondaire, un moyen, dans les logiques d'action des agents de police, elle est au centre de l'action répressive douanière. Ainsi, les logiques de sécurité intérieure tendent à considérer les « marchandises » comme un moyen pour atteindre certaines fins : par exemple, une saisie d'armes ou de stupéfiants aura pour finalité de lutter contre les réseaux criminels et de mettre fin aux activités illégales de personnes physiques ou morales. Pour les douaniers il peut en être de même : par exemple, en matière de « lutte contre la drogue », les représentations qu'ils élaborent de leur mission ainsi que leur action sont extrêmement proches de celles des policiers et gendarmes. Ainsi, pour les douaniers comme pour les autres agences de sécurité intérieure, la saisie de stupéfiants est un moyen pour lutter contre des trafics. Cependant, les douaniers se satisfont plus souvent d'une « bonne prise » et considèrent alors cette dernière tout à la fois comme un moyen et une fin en soi.

Mais, la fonction transitive de la notion de « marchandise prohibée », telle qu'elle a été exposée plus haut, n'opère pas toujours pour les douaniers. Par exemple, ces derniers considèrent qu'ils luttent contre le terrorisme ou le simple usage de stupéfiants parce qu'ils

contrôlent des marchandises mais qu'ils ne contrôlent pas les marchandises pour lutter contre le terrorisme (sauf en matière de sûreté aéroportuaire) ou l'usage de stupéfiants. Ils ne considèrent pas que la lutte contre l'usage de drogues relève de leur cadre missionnel, même s'ils sont conscients que les contrôles de marchandises qu'ils opèrent peuvent avoir une incidence notable en aval. En conséquence, on peut dire qu'ils assument des « fins indirectes », celles-ci étant souvent intégrées dans leurs discours au niveau éthique. Ainsi, si du point de vue de l'activité professionnelle, c'est la saisie de stupéfiants ou d'armes qui mobilise les douaniers (notamment du point de vue du contentieux), l'impact en aval de leur action est intégré à leurs discours et à leur identité en termes de justification éthique. Dans ce cas, le lien n'est pas considéré comme légitime entre activité de contrôle et logique de sécurité du point de vue professionnel mais il l'est du point de vue éthique.

DE LA COMPARAISON À L'ANALYSE DES INTERACTIONS

Si une comparaison peut être opérée entre logiques d'action policière et douanière, et exposée la manière dont les douaniers conçoivent comme plus ou moins légitime le passage d'une logique douanière à une logique policière, il s'agit également de noter que les représentations concernant ces découpages ne concernent pas seulement les douaniers mais également les autres acteurs intervenant dans le

champ de la sécurité intérieure (préfets, policiers, gendarmes, procureurs, juges, etc.). La notion de « marchandise prohibée » ou l'un de ses équivalents logiques permet de créer des espaces de sens communs aux douaniers et aux autres acteurs, leur permet donc de produire des discours sur les mêmes objets, voire de construire conjointement des discours et des pratiques. Cependant, elle peut être à la source de désaccords, car les logiques douanières (basées sur des normes juridiques, professionnelles, traits historiques et culturels spécifiques) et les logiques de sécurité ne se recoupent pas forcément. Les univers symboliques et culturels des acteurs douaniers et des acteurs policiers n'entrent pas toujours en concordance. On identifie par exemple, cela a été noté, des distorsions symboliques et culturelles dans ce que les acteurs se représentent être de l'ordre des fins et de ce qu'ils se représentent être de l'ordre des moyens.

Ces possibles dissonances posent la question non plus seulement de la comparaison entre les modes de construction policiers et douaniers des missions, mais également de leur agencement concret dans un champ relationnel de la sécurité, conçu comme un « ordre négocié ». Elles induisent, comme voie d'entrée pour l'analyse, la prise en compte des modes de construction par les différents acteurs et institutions de la légitimité de la douane à agir dans le champ de la sécurité intérieure.

DOUANE ET SÉCURITÉ, UNE LÉGITIMITÉ D'ACTION NÉGOCIÉE

Si l'on interprète extensivement la loi et les potentialités d'action des services douaniers, il apparaît possible de faire intervenir ces derniers dans un grand nombre de matières. Comment est alors définie l'action des services douaniers et notamment sa légitimité dans le champ de la sécurité intérieure et la régulation de certains secteurs ?

PARTAGES DE COMPÉTENCES DANS LE CADRE D'UNE SÉCURITÉ INTÉRIEURE ÉLARGIE

Cette légitimité peut d'abord se fonder sur la possession par l'administration des douanes de compétences particulières, pour agir dans certaines matières pouvant être catégorisées par les acteurs comme missions de sécurité intérieure. Il est possible de répartir de la manière suivante les missions entre celles où la douane possède une « compétence exclusive » et celles où elle détient une « compétence partagée » avec d'autres services (voir tableau 1).

En se basant sur cette classification, il est possible de s'accorder sur la reconnaissance d'une « sécurité intérieure élargie » composée de trois modes de participation de la douane aux missions de sécurité intérieure.

Mode 1 : Il existe tout d'abord « une sécurité intérieure à laquelle ne participe pas la douane » : maintien de l'ordre, lutte contre les violences urbaines, lutte contre la délinquance de voie publique sont par exemple des

Tableau 1 : COMPÉTENCES EXCLUSIVES ET COMPÉTENCES PARTAGÉES

Compétences exclusives	Compétences partagées
Trafic commercial (licences, certificats d'origine, transit, valeur, etc.); Trafic voyageurs (franchises, bordereaux de vente à l'exportation, etc.); Obligation déclarative de capitaux, accises, contributions indirectes (alcool et boissons alcooliques, tabacs manufacturés, huiles minérales, etc.); Politique Agricole Commune (retraits des fruits et légumes).	Blanchiment de capitaux, TVA intra-communautaire; Trafic illicite de stupéfiants et de psychotropes, drogues licites, produits précurseurs, œstrogènes et anabolisants; Armes et munitions, matériels de guerre, précurseurs d'armes chimiques; Biens à double usage civil et militaire, contrefaçons, biens culturels; Pornographie et pédophilie; Marchandises dangereuses pour la moralité publique; Mouvements transfrontaliers de déchets, matières nucléaires; Protection de l'environnement, animaux et végétaux menacés d'extinction; Protection des consommateurs, contrôle des obligations sanitaires des végétaux et animaux; Immigration; Travail illégal; Sûreté aéroportuaire, contrôle des transporteurs routiers (temps de conduite).

224

missions auxquelles la douane n'est pas associée. De même, elle ne possède dans ces secteurs ni compétences précises, ni savoir-faire particulier, et la culture professionnelle douanière est fort éloignée de la prise en charge de ces matières. Ce premier mode est représentatif de la notion de sécurité intérieure telle qu'elle est aujourd'hui envisagée dans sa conception la plus restrictive mais aussi la plus courante : l'ordre public ainsi que la protection des personnes et des biens sur un territoire déterminé.

Mode 2 : Il est ensuite possible d'identifier «une sécurité intérieure à laquelle participe la douane en complémentarité/concurrence avec d'autres services». Il s'agit d'une sécurité qui fait l'objet d'un partage entre les services douaniers et d'autres administrations

(police, gendarmerie, mais également services des impôts, de la répression des fraudes, etc.). La lutte contre l'immigration clandestine, les trafics de stupéfiants, les trafics d'armes, les contrefaçons, etc. sont, par exemple, autant de secteurs pour lesquels la douane détient une compétence partagée avec d'autres services.

Mode 3 : Il existe enfin une «sécurité intérieure à laquelle participe la douane mais sans la concurrence/complémentarité d'autres services». Entrent dans cette catégorie la lutte contre les infractions douanières (au sens fonctionnel) et certaines infractions fiscales. L'axiome selon lequel «missions de sécurité intérieure=police/gendarmerie» peut donc être complété par un autre axiome : «missions de sécurité intérieure=douane». Accepter cet exposé décrivant une forme

de participation de la douane à ce que l'on peut catégoriser comme des faits de délinquance économique et commerciale, suppose cependant une certaine prudence. Il doit en effet être mis en relation avec des éléments d'analyse relatifs à la construction des identités professionnelles, ce qui sera fait plus loin.

La légitimité de la douane à intervenir dans ce que l'on peut dénommer « champ de la sécurité intérieure », conçu comme un « ordre négocié », est souvent considérée comme nulle par les acteurs du champ (douane comprise) lorsque celle-ci ne possède aucune compétence pour réguler un secteur (Mode 1). En revanche, elle est souvent considérée comme forte lorsque la douane possède des compétences exclusives (Mode 3). Dans ces deux configurations, les jeux entre la douane et les autres acteurs sont inexistantes ou souvent réduits à leur plus simple expression. Dans le premier cas, la douane n'intervient pas ou peu dans ce noyau de sécurité intérieure, et se borne à être une force de constatation. Les services douaniers, de part leur implantation et leurs activités de contrôle, sont en effet idéalement placés pour découvrir un certain nombre d'infractions pénales et pour agir conformément aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale. Dans la seconde configuration, un accord sur la légitimité de la compétence exclusive de la douane à réguler certains secteurs, comme par exemple la lutte contre la fraude commerciale, intervient entre les différents acteurs du champ.

LÉGITIMITÉS DE LA RÉGULATION « SPÉCIALISÉE »
OU « GÉNÉRALISTE »

En revanche, dans un certain nombre de matières, les services douaniers interviennent selon des modalités négociées : s'ils possèdent une compétence, celle-ci est partagée avec d'autres institutions. La douane participe alors à la régulation de certains secteurs en complémentarité/concurrence avec d'autres agences (Mode 2). Une négociation se noue et se joue autour des représentations de l'action et de sa légitimité. L'ordre négocié du champ se construit autour de la définition par les différents acteurs de la légitimité du caractère « spécialisé » ou « généraliste » de l'action douanière (au sens organisationnel).

Ainsi, en matière de trafics de stupéfiants, la douane n'intervient que dans le cadre d'une répression des opérations d'importation ou d'exportation et de détention de grandes quantités de produits. Elle se définit comme peu ou pas compétente pour lutter contre les petits trafics, la détention de très petites quantités et l'usage de stupéfiants. De même, en matière de régulation de l'immigration clandestine, elle n'agit que pour refuser l'entrée aux frontières extérieures Schengen des personnes ne possédant pas les titres nécessaires et, sur les frontières intérieures, pour retenir les personnes aux fins de remise à l'officier de police judiciaire compétent. En matière de sûreté aéroportuaire, elle intervient uniquement pour le contrôle des bagages de soute en régime international. À ce

«mode spécialisé» de régulation, on peut opposer un «mode généraliste». Entre ces deux modes fondateurs de l'action, il existe une différence de degré plus que de nature. Ils doivent être considérés comme deux pôles entre lesquels se structurent les négociations formelles et informelles entre institutions. En effet, à partir d'une compétence précise des douanes à intervenir dans un secteur, il demeure possible pour les acteurs de définir, contextuellement et relationnellement, le degré de légitimité institutionnelle du caractère «généraliste» ou «spécialisé» de la régulation exercée par les services douaniers.

Il a été jusqu'ici mis l'accent sur les éléments autours desquels se structure relationnellement l'ordre dans le champ : la définition croisée de la légitimité du partage des compétences entre la douane et les autres agences d'une part; la définition du mode de régulation «spécialisé» ou «généraliste» déployé par la douane et les autres acteurs du champ, d'autre part. Dans les développements qui suivent, ces éléments seront examinés dans une perspective dynamique, en analysant, au travers d'un modèle, comment se construit cet ordre négocié.

LA CONSTRUCTION DYNAMIQUE DE L'ORDRE NEGOCIÉ

Les jeux et la négociation de l'ordre dans le champ peuvent s'organiser autour de la détermination de «la compétence légitime» de la douane à intervenir dans la régulation d'un secteur.

Ainsi, les autorités nationales, préfectorales, voire les forces de police ou de gendarmerie incitent parfois les services douaniers à s'investir dans certaines matières, alors que dans d'autres, elles freinent les ardeurs de l'administration douanière. Inversement, les services des douanes peuvent revendiquer leur légitimité à intervenir sur un certain nombre de domaines alors que les autres acteurs participant aux logiques de sécurité intérieure restent timides, voire hostiles, à ces démarches. De même, il arrive que les forces douanières soient réticentes à intervenir contextuellement dans certains domaines. Il apparaît donc que l'ordre dans le champ résulte partiellement d'un processus de négociation, résultant des interactions entre acteurs et pouvant être plus ou moins formalisé, sur la question de la détermination de la légitimité de la compétence douanière à intervenir dans la régulation d'un secteur. Les jeux et la négociation de l'ordre dans le champ peuvent également concerner la détermination de la légitimité du caractère «spécialisé» ou «généraliste» de l'action de la douane.

REPRÉSENTATIONS CROISÉES DE LA LÉGITIMITÉ

Pour décrire ces processus d'élaboration de représentations croisées, représentations de l'action douanière «pour soi» et «pour autrui», et de négociation de l'ordre, il est possible de proposer un modèle très simplifié (cf. tableau 2), stylisant les positions des acteurs, dans lequel le signe (+) induit une représentation légitimant la douane à intervenir

Tableau 2 :
LÉGITIMITÉ INSTITUTIONNELLE DE L'ACTIVITÉ
DOUANIÈRE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Représentations de la douane	Représentations des autres acteurs
+	+
+	-
-	+
-	-

dans un secteur déterminé du champ de la sécurité intérieure et encourageant l'adoption d'un mode d'action « généraliste », et le signe (-) sa non légitimité et l'adoption d'un mode d'action « spécialisé ». Bien entendu ce modèle est simplificateur. Pris tel quel, il peut néanmoins permettre d'exposer schématiquement les nombreuses interactions entre acteurs, souvent difficilement formalisables, et de décrire les répartitions idéalisées de compétences découlant des représentations que les acteurs élaborent à un moment donné. Il ne doit en aucune manière être conçu comme dégageant une répartition atemporelle de la légitimité de la douane à intervenir sur un certain nombre de secteurs et selon des modalités déterminées une fois pour toutes. Bien au contraire, afin d'atteindre un niveau explicatif, il doit être conçu comme prenant en considération un maximum d'éléments contextuels relatifs au nombre d'acteurs, à la conjoncture, à l'histoire des acteurs, aux stratégies bureaucratiques et personnelles, etc. Il présente des configurations de représentations de la légitimité de l'action, celles-ci fondant les discours des acteurs et

présidant aux répartitions de mission et aux coopérations entre forces.

On aboutit donc à quatre grands types de configurations typiques : (+;+), (-;-), (+;-), (-;+) dont deux relèvent du consensus (++;-) et deux du conflit de représentations (+-;-+). Mais le nombre de ces configurations n'est pas limité. Ainsi, entre le « mode spécialisé », le « mode généraliste » de régulation, définis contextuellement par les différents acteurs de façon différentielle ou non, coexiste un certain nombre de paliers intermédiaires susceptibles de faire débat dans les pratiques de coopération. On peut donner quelques exemples pour illustrer ce modèle.

QUELQUES EXEMPLES :

NÉGOCIATIONS, CONFLITS ET ACCORDS

Lectures conflictuelles de la situation

Si l'on analyse les discours des différents acteurs et l'histoire des institutions de sécurité et des pouvoirs publics, on peut constater qu'un certain nombre de tensions ont pu apparaître dans le secteur de la lutte contre les trafics de stupéfiants. L'administration des douanes a tenu à agir en la matière selon un « mode généraliste ». Prenant pour base la compétence et les pouvoirs conférés par le code des douanes, elle a tenu à autonomiser son action, notamment vis-à-vis de l'Office central de répression des trafics illicites de stupéfiants (OCTIS), mais également du pouvoir judiciaire. Les services des

douanes ont donc développé des pratiques proches de celles des forces de police (livraisons surveillées actives, enquêtes). L'affaire de Lyon²¹ qui a abouti en 1991 à l'arrestation de plusieurs douaniers de la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) par le Service régional de police judiciaire (SRPJ) lors d'une opération de livraison surveillée active, peut être interprétée comme une remise en ordre visant à limiter l'autonomie d'action que les douaniers avaient voulu développer. Au caractère « généraliste » de l'action des douanes, au fondement des représentations des agents, était opposée par la police et la justice une autre représentation de l'action douanière (+; -) et de sa légitimité. Finalement, c'était moins le non respect du droit qui était alors en cause, puisqu'un vide juridique existait sur ces pratiques, qu'un conflit de représentations entre les acteurs sur la légitimité du mode d'action. Les services de la justice entendaient frapper un grand coup et limiter le caractère autonomiste de l'action douanière. Pour les services de police, il s'agissait également de faire remarquer aux douaniers que la lutte contre les trafics de stupéfiants était bel et bien coordonnée par l'OCRTIS. On peut donc considérer cette affaire comme typique d'une interprétation divergente de la légitimité de l'action douanière dans la régulation d'un secteur.

Mais tout est question de contexte. Ainsi, toujours en matière de stupé-

fians, les services douaniers ont pu adopter un mode d'action « spécialisé » alors que les autorités préfectorales envisageaient leur intervention de manière « généraliste » (-; +). Par exemple, les agents des brigades des douanes ont surtout pour habitude de procéder à des contrôles sur des axes de circulation (routes, autoroutes, ports et aéroports, etc.) et les saisies de stupéfiants qu'ils effectuent sont opérées en amont de la chaîne de distribution des produits. Lorsqu'un préfet décide d'utiliser le pouvoir de visite des douaniers pour intervenir en milieu urbain dans le cadre d'opérations « coup de poing », la culture d'intervention douanière est alors souvent heurtée.

Lectures consensuelles de la situation

Les représentations douanières et policières, qui sont au fondement des pratiques de ces services et de leurs relations mutuelles, n'entrent pas en conflit lorsque la légitimité institutionnelle de la douane à agir dans certains secteurs est structurée par une répartition (juridique ou routinière) plus stricte des compétences. Ainsi, lorsque ces deux types de services ne possèdent pas de « compétences partagées », la question du mode d'action « spécialisé » ou « généraliste » ne fait pas sens pour les acteurs. Ainsi, la négociation de l'ordre se stabilise rapidement autour d'un accord dans le « Mode 1 » et le « Mode 3 » de participation de la douane aux missions de sécurité intérieure, c'est-à-dire

•••• (21) BORDES (Ph.), 1992.

lorsque la douane ne possède pas de compétence ou lorsqu'elle détient une compétence exclusive dans la régulation d'un secteur.

Ces accords sont plus délicats à obtenir, plus fragiles, lorsque la douane intervient dans des secteurs où elle possède des « compétences partagées » (Mode 2). Comment ces accords émergent-ils ? D'une part, l'ordre dans le champ peut se stabiliser temporairement lorsqu'une régulation judiciaire clarifie les enjeux institutionnels et définit des espaces de compétence. Il faut pour cela que cette régulation judiciaire soit jugée comme légitime par tous les acteurs sous peine de devenir une variable supplémentaire dans les stratégies d'acteurs. D'autre part, un accord peut émerger en fonction de la structure du champ et de la définition contextuelle des enjeux. Ainsi, en dépit de compétences partagées, policiers et douaniers peuvent travailler quotidiennement sur les mêmes secteurs, voire sur la même affaire, sans se concerter ni se rencontrer, ce qui exclut toute potentialité de concurrence entre eux. Et, même dans cette dernière configuration, l'accord peut l'emporter au travers de la construction d'une négociation, d'un partage *ad hoc* des compétences dans l'action, qui ne sont pas fondamentalement conflictuelles.

L'action des services de douane dans le champ de la sécurité est donc le résultat d'une construction de représentations partagées ou non de la légitimité douanière à agir dans un ou plusieurs secteurs et de ses modes (« spé-

cialisé/généraliste ») de régulation. Ces représentations servent donc de fondement légitimateur ou disqualificateur à un ensemble de pratiques contextualisées. L'ensemble de ces représentations contribue à structurer dans une perspective dynamique l'action des forces de sécurité intérieure et celle de la douane et en conséquence le champ de la sécurité intérieure. Ce dernier, conçu comme un « ordre négocié », participe lui-même à la construction de nouvelles représentations de l'action douanière et de sa légitimité, en proposant de nouveaux contextes structurels.

« ORDRE NEGOCIÉ »

ET PERSISTANCES DE L'IDENTITÉ

L'intégration de la douane dans une sécurité intérieure élargie, les nombreux frottements entre catégories cognitives et entre action policière et douanière impliquent-ils une transformation ou un ajustement des identités professionnelles ? La douane agit dans le cadre du code des douanes et du droit répressif douanier et non dans le strict cadre du code pénal. Ainsi, elle possède une longue tradition d'autonomie, ce qui tend parfois à accroître la distance que ses membres posent entre elle et d'autres institutions spécialisées dans le domaine de la sécurité intérieure. En effet, les douaniers se définissent peu comme des éléments d'une force de sécurité et n'assimilent pas leur action à celle de la police et de la gendarmerie. Ils possèdent leurs termes propres pour désigner des phénomènes

que l'on peut traditionnellement classer dans la sphère sécuritaire. Ils ne parlent pas de « crime et de délits » mais plutôt de « fraudes et de contrebande ». On remarque d'ailleurs combien la notion de « sécurité » est peu acceptée comme qualificatif de leur action par les agents des douanes qui l'assimilent à la coercition physique, au maintien de l'ordre et plus généralement à un magma d'attributions répressives. Il est vrai que leur mission générale est une mission de « contrôle ». Or, le contrôle porte en lui une double dimension à la fois administrative et répressive.

En dépit de cette remarque, c'est toujours le volet administratif et non pas répressif qui est mis en valeur dans les discours douaniers. Le but de leur action ne serait pas de réprimer mais de s'assurer de la bonne application des réglementations. Cette acception « administrative » de la notion de « contrôle » et la faible culture de la violence physique favorisent cette prise de distance posée par les douaniers entre leur propre action et celle des autres forces de sécurité intérieure.

Cette façon de désigner les choses ne tient pas de l'anecdote. Au contraire, elle marque une différence de culture fondamentale. En cela, les douaniers, quel que soit leur grade ou leur fonction, ne se sont pas approprié le vocable de « sécurité » pour définir leurs missions. Si l'on peut objectiver une sécurité intérieure douanière (Mode 3), s'intégrant dans une perspective de sécurité intérieure élargie, il faut reconnaître qu'elle n'est pas intériorisée comme telle par les agents. Ces derniers se perçoivent donc comme partie intégrante d'une force autonome qui intervient dans le champ de la sécurité intérieure... mais qui n'est pas une force de sécurité. S'ils n'envisagent pas l'acception d'une sécurité intérieure élargie, c'est parce qu'ils considèrent finalement que les matières sur lesquelles ils interviennent relèvent de la « lutte contre la fraude » et non pas de celle de la « sécurité intérieure ». Le fond du débat est donc d'ordre culturel et symbolique, ce que démontrent les catégories langagières utilisées, les douaniers désignant sous une autre forme certains phénomènes et possédant leur propre grille de catégorisation des faits.

■ **Bruno DOMINGO**

CERP

BIBLIOGRAPHIE

- BERR (C.), TREMEAU (H.), 1997, « Le droit douanier communautaire et national », Paris, *Économica*.
- BONARDI (Ch.), ROUSSIAU (N.), 1999, *Les représentations sociales*, Paris, Dunod.
- BORDES (Ph.), 1992, *Enquête aux frontières de la loi. Les douaniers et le trafic de drogues*, Paris, Robert Laffont.
- BRODEUR (J.-P.), 1995a, « Les cahiers de la sécurité intérieure : un premier bilan », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°20, 2^e trimestre, p. 175-179.
- BRODEUR (J.-P.), 1995b, « Le contrôle social : privatisation et technocratie », *Déviance et société*, Vol 19, n°2.
- CARPENTIER (V.), 1996, *Guide pratique du contentieux douanier*, Paris, Litec.
- CICOUREL (A. V.), 1979, *La sociologie cognitive*, Paris, PUF, coll. Sociologie d'aujourd'hui.
- CICOUREL (A. V.), 2002, *Le raisonnement médical*, Textes réunis et présentés par BOURDIEU (P.), WINKIN (Y.), Paris, Seuil, coll. Liber.
- CLINQUART (J.), 1990, *La Douane et les douaniers*, Paris, Tallandier.
- DIEU (F.), 1999, *Politiques publiques de sécurité*, l'Harmattan, coll. sécurité et société, 256 p.
- DIEU (F.), 2002, *Gendarmerie, secret d'un corps*, Bruxelles, Complexe. (à paraître).
- DOMINGO (B.), 1998, « Douane, frontière et sécurité », *Revue internationale de criminologie et de police technique et scientifique*, n°4, p. 479-500.
- DOMINGO (B.), 1999, « Douane, frontière et intégration européenne : évolutions de la surveillance et mutations des territoires », communication au colloque international du XXX^e anniversaire du CESDIP, Paris, CNRS/ministère de la Justice.
- DOMINGO (B.), 2001a, *Douane et coproduction de sécurité*, Toulouse, Rapport pour l'IHESI.
- DOMINGO (B.), 2001b, « Douane et contrôle du territoire frontalier cerdan », *Ceretania* (Quaderns d'estudis cerdans), n°3.
- DUBAR (C.), 2001, *La crise des identités*, Paris, PUF, coll. Le lien social.
- DUBAR (C.), 2000, *La socialisation*, Paris, Armand Colin, coll U.
- DUBAR (C.), TRIPIER (P.), 1998, *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, coll U.
- DUPREZ (D.), 1993, *La gestion de l'immigration irrégulière. Analyse sociologique des identités professionnelles des policiers et des douaniers*, Lille, convention IFRESI/IHESI.
- DUPREZ (D.), 1994, « Douaniers et policiers : des missions communes, des éthiques différentes », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°14, p. 149-160.
- DUPREZ (D.), 2000, « Modes d'apprentissage et formes de savoirs. Une comparaison Police-Douanes en France », *Déviance et société*, vol. 24, n°1, p. 3-25.

BIBLIOGRAPHIE

FAGET (J.), WYVEKENS (A.), 1999, « Bilan de la recherche sur le crime et la justice en France de 1990 à 1998 », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, p. 87-116.

FEDIDA (J.-M.), 2001, *Le contentieux douanier*, PUF, coll. QSI.

GODEFROY (Th.), KLETZLEN (A.), 2000, *Blanchiment et confiscation, La situation française vue à travers l'analyse de dossiers*, Guyancourt, CESDIP.

GORGEON (C.), JANKOWSKY (B.), 1995, « Cinq années de recherches à l'IHESI », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°20, 2^e trimestre, p. 155-164

JACOB (F.), 1995, « Les douaniers français aux limites de la sécurité intérieure », *Déviance et Société*, vol. 19, n°4, p. 339-354.

LOUBET DEL BAYLE (J.-L.), 1999, « Jalons pour une histoire de la recherche française sur les institutions et les pratiques policières », *Les cahiers de la sécurité intérieure*, n°37, p. 55-69.

MONJARDET (D.), 1996, *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La découverte, coll. Textes à l'appui.

MONJARDET (D.), 1997, « Le chercheur et le policier. L'expérience des recherches commanditées par le ministère de l'intérieur », *Revue Française de Science Politique*, vol. 47, n°2, avril, p. 211-225.

RENOUE (J.-C.), 1989, *La Douane*, Paris, PUF, coll. QSI.

SOLER (L.), 2000, *Introduction à l'épistémologie*, ellipses.

STRAUSS (A.) et al., 1963, « L'hôpital et son ordre négocié », *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, p. 87-112.

STRAUSS (A.), 1978, « Négociations, introduction à la question », *La Trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, p. 245-268.