

# LES CAHIERS DE LA SÉCURITÉ

*Incivilités dans les espaces  
publics et commerciaux*

*Un dialogue entre chercheurs et gestionnaires*

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur :

**www.inhes.interieur.gouv.fr**

## INSTITUT NATIONAL DES HAUTES ETUDES DE SECURITE

### Formations

*Espace auditeurs*

### Recherche

*Appel à propositions*

### Les publications

*Les Cahiers de la sécurité, Etudes et recherches, La Sécurité aujourd'hui*

### Centre de documentation

*Le fonds documentaire, en 2005, est constitué de 18 000 notices composées d'ouvrages, de mémoires et de thèses, d'études et recherches, de dossiers de formation, d'articles de périodiques*

### Les manifestations

*Organismes concernés, date et contenu pédagogique*

### Observatoire national de la délinquance

DANS UN ESPRIT D'OUVERTURE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE...



INSTITUT NATIONAL  
DES HAUTES ETUDES  
DE SECURITE

**ANTICIPER**

LES ÉVOLUTIONS ET ÉCLAIRER LA DÉCISION PUBLIQUE

**APPROFONDIR**

LA CONNAISSANCE DE LA RÉALITÉ

**ANALYSER**

LES MENACES

**CONCEVOIR**

DES OUTILS PRATIQUES D'ACTION POUR LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ

**SENSIBILISER ET FORMER**

**FAVORISER LES RENCONTRES ET PARTENARIATS PLURIDISCIPLINAIRES**

# *Incivilités dans les espaces publics et commerciaux*

## *Un dialogue entre chercheurs et gestionnaires*

À nos lecteurs

- Régis Guyot, Préfet, Directeur de l'INHES ..... 5

Présentation

- Anne Wyvèkens ..... 9

### Dossier

Incivilités et travail de civilité

- Pierre A. VIDAL-NAQUET, Sophie TIÉVANT ..... 13

La gestion identitaire des incivilités  
par les agents de la SNCF et de La Poste

- Christophe CASTANO, Elena SAUTKINA,  
Sarah AMADOR, Aimée CASAL ..... 33

Les incivilités dans les bureaux de poste

- Catherine MÉVEL, Thierry OBLÉT, Agnès VILLECHASE-DUPONT ..... 47

Débat citoyen sur les incivilités et la relation-client  
dans les bureaux de poste

- Avis du groupe de clients-citoyens ..... 71

Concilier service et sûreté. Une nouvelle exigence pour la SNCF

- Pascal ANDRÉ ..... 85

Représenter la sécurité dans un grand magasin parisien

- Entretien avec Pascal Depoortere,  
réalisé par Anne Wyvèkens ..... 115

Le parc de la Villette, îlot de civilité

- Sophie TIÉVANT ..... 131

## Repères

### ARRÊT SUR ARCHIVES

Entre représentations du désordre et imagination de l'ordre dans l'espace urbain : les effets de l'Exposition universelle de 1900 sur la vie quotidienne des Parisiens selon un commissaire de police

- Laurent LÓPEZ ..... 153

### CHRONIQUE INTERNATIONALE

Les services de renseignement américains sont-ils réformables ?

Du 11 septembre au *National Security and Intelligence Act*

- Thierry VIRCOUNON ..... 177

Dans la machine construite sur la criminalité transnationale.

Réflexions sur les transformations des paysages policiers nationaux

- James SHEPTYCKI ..... 199

Élargissement de l'Union européenne en 2004 et alignement

sur l'acquis communautaire en matière de Justice et Affaires intérieures.

Adhésion des États baltes

- Frank GREGORY ..... 229

### GROUPES DE DIAGNOSTIC DE SÉCURITÉ

DE LA 15<sup>e</sup> SESSION (2003-2004) DE L'IHESI

Besoins et modalités d'échanges

entre acteurs publics et privés de la sécurité

- par Françoise MOTHES, Pierre NOVARO, Pierre PASINETTI  
au nom du Groupe de diagnostic de sécurité n°3  
de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI ..... 253

Vers des polices européennes ?

- par le Groupe de diagnostic de sécurité n°5  
de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI ..... 275

## Actualités

### COLLOQUES ET RENCONTRES

Nomination, état civil, identité.

Colloque, Toulouse-I, 5-6 avril 2005

- Pierre PIAZZA ..... 307

### NOTE BIBLIOGRAPHIQUE

- Frédéric OCQUETEAU ..... 313

ABSTRACTS ..... 317

ONT CONTRIBUÉ ..... 321

# À nos lecteurs

**V**ous l'avez remarqué : votre revue a changé de titre et s'appelle désormais « Les Cahiers de la Sécurité ». C'est en fait la dernière d'une série d'évolutions plus fondamentales étalées sur plusieurs mois et qui ont profondément transformé le visage de la structure qui la publiait, l'Institut des hautes études de la sécurité intérieure.

Maintenant qu'elles sont largement concrétisées, nous souhaitons vous en rendre compte et partager avec vous notre projet.

La plus fondamentale est le changement de statut et l'élargissement du champ d'action de l'institut, qui prend pour dénomination celle d'Institut national des hautes études de sécurité. Pourquoi ces choix ?

La mondialisation et le champ à peine défriché de ses conséquences, l'ouverture des frontières et leur dématérialisation, l'explosion de l'Internet et de ses applications potentielles ; les progrès de la connaissance, qui paraissent oblitérer bien des vérités ancestrales sur l'univers, l'être humain et ses capacités ;

la course accélérée au progrès technologique; le développement d'un terrorisme nouveau qui paraît relever d'un autre âge mais utilise les techniques modernes de communication: mise à part cette dernière, ces évolutions semblent ambivalentes au regard de la sécurité des hommes et des sociétés et pouvoir être mises au service du meilleur ou du pire. Elles remettent en cause beaucoup de certitudes, de concepts, de clivages, de terminologies, enfin, dans l'appréhension et le traitement des questions de sécurité.

Elles font apparaître des incertitudes, des insécurités et des peurs globales, qui ne pourront être traitées de façon séparée et cloisonnée mais au contraire par des capacités globales d'analyse, d'organisation et d'action, car tout se tient davantage aujourd'hui entre le risque et la menace, la sécurité et la défense, la sécurité extérieure et la sécurité intérieure...

Face à cette situation nouvelle que chacun ressent à sa façon, les populations comme les individus expriment aux pouvoirs publics un besoin plus aigu de protection, exigent d'eux des capacités décuplées d'anticipation, de réactivité et d'adaptation, tandis qu'un nombre croissant d'acteurs appelle au développement simultané d'un plus grand sens du risque et de la responsabilité individuels.

Dans ce contexte bouleversé, il est apparu comme une évidence que l'analyse et le traitement des problèmes de sécurité devaient être plus que jamais transversaux, pluridisciplinaires et internationaux, que notre institut se devait de refléter et d'accompagner cette évolution, ses structures et son champ d'activité être adaptés en conséquence.

D'où sa transformation en établissement public administratif, avec un conseil d'administration dont la composition est à la fois interministérielle et pluridisciplinaire, fait appel à des compétences du secteur public comme du secteur privé. D'où un champ d'action élargi à l'ensemble des questions de sécurité, notamment à celles de sécurité et de défense civiles. D'où la suppression du terme «intérieure» dans le titre de notre revue pour mieux marquer le constat qu'une part grandissante de notre sécurité intérieure va se chercher aujourd'hui à l'extérieur. D'où, enfin, l'ambition qui est la nôtre de contribuer, modestement mais bien concrètement,

à la réflexion et à la sensibilisation sur une doctrine globale de sécurité qui reste largement à inventer.

Le ministre de l'Intérieur a donc fixé quatre objectifs stratégiques à l'institut :

– Anticiper les conséquences sur la sécurité des Français des évolutions de la société comme de l'apparition de nouveaux risques et menaces, et en analyser les formes et manifestations.

– Approfondir la connaissance de la réalité tant dans le champ de la délinquance que dans celui du risque et de la menace.

– Concevoir des outils pratiques d'action pour les services opérationnels : leur offrir, soit l'apport d'experts d'autres disciplines, soit un lieu pour concevoir avec d'autres partenaires des mesures ou méthodologies nouvelles.

– Etre un lieu de rencontres partenariales, de partage de cultures et de formation, ouvert sur l'Europe et l'international.

Nous nous sommes attachés ces derniers mois à mettre sur pied les nouvelles structures juridiques, administratives et comptables de l'institut, à adapter nos programmes d'activités à ces objectifs, à relancer notre effort de recherche. Vous en trouverez la trace, progressivement, sur notre site Internet ([www.inhes.interieur.gouv.fr](http://www.inhes.interieur.gouv.fr)), qui a été profondément remanié. Vous en trouverez aussi la trace dans notre revue, que nous souhaitons plus ouverte aux acteurs opérationnels de sécurité et à la diversité culturelle des signatures tout en lui conservant son caractère de revue de sciences sociales. Le présent numéro en est un premier témoignage même s'il a une originalité qui lui est propre.

N'hésitez pas à nous faire part de vos attentes par le truchement de notre site Internet. Vous nous aiderez ainsi à mieux vous satisfaire et à remplir plus efficacement notre mission de sensibilisation aux problématiques de sécurité. Bonne lecture !

Régis GUYOT  
Préfet  
Directeur de l'*INHES*

# Incivilités dans les espaces publics et commerciaux

## Un dialogue entre chercheurs et gestionnaires

par Anne WYVEKENS

**L**, histoire de ce dossier commence au début de l'année 2003. Sur une initiative de la SNCF, l'ANVIE<sup>1</sup> met sur pied un groupe de travail interentreprises sur le thème « Prévention et sécurité dans les lieux ouverts au public: comment prendre en compte l'émergence de nouveaux comportements sociaux? ». L'objectif de la démarche consistait à identifier, puis à explorer des pistes de compréhension novatrices en sciences

humaines et sociales sur les questions de délinquance et d'incivilité auxquelles sont confrontés les gestionnaires d'espaces publics ou fréquentés par un large public, qu'il s'agisse d'espaces commerciaux, d'espaces de services ou de lieux de loisirs.

Au cours d'une première phase<sup>2</sup>, des réunions de travail animées par Marc Guillaume<sup>3</sup> ont permis la confrontation des points de vue des entreprises et ceux de chercheurs et d'institutionnels spécialistes des

•••• (1) Association nationale pour la valorisation interdisciplinaire de la recherche en sciences de l'homme et de la société auprès des entreprises.

(2) À laquelle ont participé Disneyland Paris, la RATP, les Galeries Lafayette, Espaces Expansion, La Poste, la SNCF et MacDonald's.

(3) Économiste et sociologue, professeur à l'université Paris IX-Dauphine.

problématiques de sécurité. La synthèse des enseignements de ce travail collectif a, dans un second temps, servi de base à la rédaction d'un appel à propositions de recherches intitulé «Entreprise et insécurité: comment produire du lien social dans les espaces commerciaux ouverts au public?». Deux recherches ont alors été financées par La Poste, la SNCF et les Galeries Lafayette, qui en ont suivi le déroulement<sup>4</sup> avec la collaboration du département recherche de l'INHES-INHES.

Au moment de rendre publiques les résultats de ces recherches, l'heure est plus que jamais au dialogue entre recherche et action. Le dossier s'ouvre sur trois contributions de chercheurs. Les deux premières sont tirées des recherches évoquées<sup>5</sup>, la troisième, d'un travail antérieur<sup>6</sup>. Toutes trois appréhendent, chacune à sa manière, le phénomène des incivilités à partir d'enquêtes de terrain réalisées dans des bureaux de poste, des gares et des espaces commerciaux. Viennent ensuite trois contributions qui, elles, expriment le point de vue ou décrivent l'action de chacune des entreprises partenaires. À la fin de l'année 2004, La Poste s'est emparée de la question des incivilités en imaginant puis en organisant, à Strasbourg, un «débat citoyen». On lira ici l'avis émis par le groupe de «clients-citoyens» impliqués dans cette

démarche d'un genre nouveau. La SNCF prend la parole sous la plume de Pascal André (qui y a créé et y dirige un «Observatoire de la Sûreté»), sous la forme d'une réflexion problématisant l'articulation entre production de service et production de lien social. Enfin, dans un entretien, Pascal Depoortere, responsable de la sûreté aux Galeries Lafayette, évoque à la fois les enseignements qu'il tire de sa participation au groupe de travail et l'action que son entreprise mène sur le front, plus important pour elle en définitive que celui des incivilités, de la «malveillance», c'est-à-dire du vol de marchandises. Le dernier article, consacré par Sophie Tiévant au parc de la Villette, constitue une forme de point d'orgue à cette rencontre entre recherche et acteurs de terrain. Centrant son regard de chercheur sur les usages du Parc, elle montre en effet comment cet «îlot de civilité» est le résultat de l'action conjuguée des usagers et des gestionnaires du lieu.

Espaces commerciaux, espaces ouverts au public, incivilités. Les approches sont variées : ethnographie, psychologie environnementale et sociologie ; chercheurs et représentants des entreprises ; point de vue des usagers et vécu des employés ; incivilités ou malveillance ; civilité comme «envers» oublié de l'incivilité...

•••• (4) Le comité de pilotage était composé de Pascal André, de la direction de la Sûreté de la SNCF, Sophie Beauquier et Christian Blatter de la direction de l'Innovation et de la Recherche de la SNCF, Pascal Depoortere, directeur de la Sécurité et de la Prévention du risque aux Galeries Lafayette, Catherine Gorgeon, responsable de la mission Recherche de La Poste.

(5) Menées par le Centre d'étude et de recherche sur les politiques de l'espace (CERPE) et par le Laboratoire de psychologie environnementale (CNRS-UMR 8069).

(6) Conduite par le Centre d'études des politiques sociales (CEPS).

Sans entrer dans le détail de chaque contribution, on voudrait ici mettre en évidence les points forts sur lesquels l'analyse «distanciée» des chercheurs et celle, «impliquée», des gestionnaires convergent.

Le premier est une façon nouvelle d'appréhender la question des incivilités. À rebours d'une approche classique les considérant comme une sorte de mal du siècle, un avatar de la délinquance, et donc un phénomène à éradiquer, les uns et les autres, changeant de focale, développent une approche qu'on qualifiera de plus «positive». Ainsi Pierre A. Vidal-Naquet et Sophie Tiévant centrent-ils leur réflexion sur la *civilité*, «les actes minuscules qui sont légion et qui, souvent, désamorcent les conflits». Dans un esprit analogue, Pascal André montre comment les incivilités et la délinquance, qui menacent les deux enjeux fondamentaux que sont la confiance des clients et l'efficacité de la SNCF, sont, à ce titre, un «problème d'entreprise», inhérent à l'activité de celle-ci. Thierry Oblet, Agnès Villechaisse-Dupont et Catherine Mével analysent les incivilités dont sont victimes les employés de La Poste en les situant dans l'ensemble plus vaste qu'est le *métier de guichetier*: un métier gratifiant en raison de la richesse de contacts qu'il comporte et dont les incivilités ne sont en quelque sorte *que* le revers; mais aussi un métier en pleine mutation, avec l'ouverture de La Poste à la concurrence et l'apparition d'une dimension commerciale qui déstabilise les employés bien plus que ne le font les incivilités.

Christophe Castano, Elena Sautkina, Sarah Amador et Aimée Casal, enfin, proposent des incivilités une grille de lecture «identitaire» qui, elle aussi, inscrit l'incivilité dans l'interaction.

Le second point de convergence, prolongement logique du premier, se situe du côté des «réponses». L'incivilité étant vue comme le *verso* d'une «civilité» que l'on tend à sous-estimer, cette dernière et sa production deviennent dès lors des objets à analyser dans une perspective de valorisation des ressources existantes. C'est la piste ouverte par Pierre A. Vidal-Naquet et Sophie Tiévant. Pour la SNCF, l'incivilité envisagée également comme *inhérente* à l'activité, et donc phénomène à «domestiquer» plutôt qu'à vouloir faire disparaître, va pouvoir être abordée à partir d'une analyse fine – dont Pascal André jette les bases – de ses différentes sources, que celles-ci soient internes, externes ou «à l'interface» de l'intérieur et de l'extérieur de l'entreprise. Quant à La Poste, l'enquête réalisée par le CEPS met en évidence qu'un pas important serait franchi par l'entreprise si, parallèlement à l'introduction de la logique commerciale, elle soutenait et valorisait davantage les réelles compétences dont font preuve les guichetiers en matière de gestion des incivilités.

Plus concrètement, l'innovation dans les réponses passe, dans cette perspective, par une relative déspecialisation de la fonction de production de la civilité. Voir l'insécurité ou l'incivilité comme *faisant partie* d'un paysage plus vaste, considérer la sécurité comme

n'étant qu'un aspect d'une «qualité» plus globale de l'espace ouvert au public, conduit à faire appel à des ressources plus diversifiées: des partenariats inter-entreprises ou inter-institutions comme dans l'exemple du quartier Haussmann et, surtout, le recours aux ressources, individuelles et collectives, aux «compétences civiques» disponibles dans l'environnement lui-même: les «actes minuscules», spontanés, qu'évoquent les chercheurs du CERPE, les compétences relationnelles des guichetiers de La Poste, les idées de ses «clients-citoyens», la vigilance du personnel de vente aux Galeries Lafayette, une façon à la fois conviviale et régulée d'utiliser l'espace au parer de la Villette, bref une réappropriation de l'amélioration de la qualité de l'espace par ses usagers, qu'ils soient clients, employés ou gestionnaires. Le document analysé par Laurent López

dans la rubrique «Arrêt sur archives» montre à cet égard l'étendue du chemin parcouru: l'Exposition universelle de 1900 est l'occasion, pour un commissaire de quartier parisien, d'évoquer les «embarras de la rue» que cette manifestation provoque ou aggrave et les remèdes – policiers – susceptibles d'y être apportés.

Changer d'angle de vue permet ainsi d'être plus efficace, parce qu'en prise avec le réel plutôt qu'avec des visions fantasmées. C'est ce qu'apporte l'exigence de pragmatisme de gestionnaires des lieux qui se soucient peu de l'idéologie ni ne croient encore que l'on peut tout attendre des services de police. C'est ce que commencent à mettre en valeur des chercheurs attentifs aux *usages* des espaces publics.

**Anne Wyvckens**  
Rédactrice en chef  
*des Cahiers de la sécurité*

*Issu d'une recherche sur les incivilités dans les espaces commerciaux ouverts au public (Poste, SNCF), cet article explore certaines des stratégies informelles qu'adoptent les acteurs sociaux en présence et qui font que l'ordre social ne se détériore pas en dépit des nombreux dysfonctionnements qui le menacent. Le mimétisme, la réprobation sociale, la connivence, l'entraide et la solidarité, participent de ce « travail de civilité » qui est ici analysé.*

# Incivilités et travail de civilité

par Pierre A. VIDAL-NAQUET, Sophie TIÉVANT

Pendant un temps relativisée, voire même déniée, la question des incivilités semble s'imposer aujourd'hui comme problème social incontournable. Selon Sébastien Roché [2002]: «*Les incivilités peuvent être à la fois cause d'une montée de la peur et point de départ de la délinquance de rue, c'est-à-dire des vols et des agressions sur la voie publique.*» Elles sont aussi un indicateur de la dégradation du lien social dans la mesure où elles «*annulent l'idée même d'un monde commun à partager*»: de nombreuses enquêtes confirment qu'effectivement, la transgression des codes habituels de la vie sociale génère de l'inquiétude, de la défiance et entretient un climat de suspicion généralisée susceptible de ruiner toute prétention à «vivre ensemble».

Mais les incivilités ne jouent pas seulement ce rôle de révélateur de la désagrégation sociale. Paradoxalement, elles empêchent aussi tout simplement de «voir» le social et participent ainsi à sa fragilisation. Comme les deux termes sont souvent accolés, civilité et incivilité font figure de deux «contraires». La montée de l'incivilité se traduirait alors par la diminution de la civilité. On peut toutefois s'interroger sur le fonctionnement d'un tel équilibre. En effet, la civilité et l'incivilité

renvoient à des réalités qui sont «incommensurables», au sens où elles ne peuvent pas être appréciées à l'aune d'une mesure commune. L'incivilité peut être repérée au travers «d'actes» transgressifs dont certains laissent des traces. Selon le dictionnaire, les incivilités sont «*des fautes contre les bons usages*». Ainsi, en tant qu'«actes» ou «fautes», les incivilités sont la plupart du temps visibles et quantifiables. Leur mesure n'est peut-être pas aisée mais, parce qu'elles sont des faits, elles peuvent être décrites et parfois comptabilisées.

C'est sur un tout autre registre que l'on apprécie la civilité. Pour le dictionnaire encore, la civilité, c'est «*respecter les bienséances*», c'est-à-dire «*ce qu'il convient de dire ou de faire dans des circonstances données*». Ce qu'il convient de faire, en d'autres termes les convenances, peut être prescrit par le droit positif, et par conséquent repérable dans des règlements. Mais l'on sait que les règles peuvent être contournées par les usages, sans pour autant que ceux-ci soient forcément considérés comme «incivils». Par ailleurs, nombre de règles d'usage ne sont pas écrites. Elles sont tout simplement inscrites dans les comportements sans faire l'objet d'aucune énonciation. En ce sens, elles ne sont pas spontanément perceptibles par les individus qui, à leur insu, produisent de la norme sociale. L'ordre social, sa construction et sa maintenance restent donc pour l'essentiel peu visibles. Contrairement aux incivilités, les «actes civils» – ceux qui font partie de l'ordinaire des relations sociales – ne donnent pas d'indications – du moins pour ceux qui en sont les auteurs – sur la qualité du lien social. Par exemple, deux inconnus qui restent à distance respectable dans un ascenseur ne remarqueront pas qu'ils contribuent à la codification des comportements et entretiennent ainsi la civilité. Que l'un des deux se rapproche exagérément de l'autre sera vécu et immédiatement perçu par ce dernier comme une atteinte à la civilité.

En raison de cette différence de statut, on peut dire que la civilité et l'incivilité sont des variables «relativement» indépendantes. Elles peuvent aussi bien varier en sens contraire (plus d'incivilité et moins de civilité) que varier

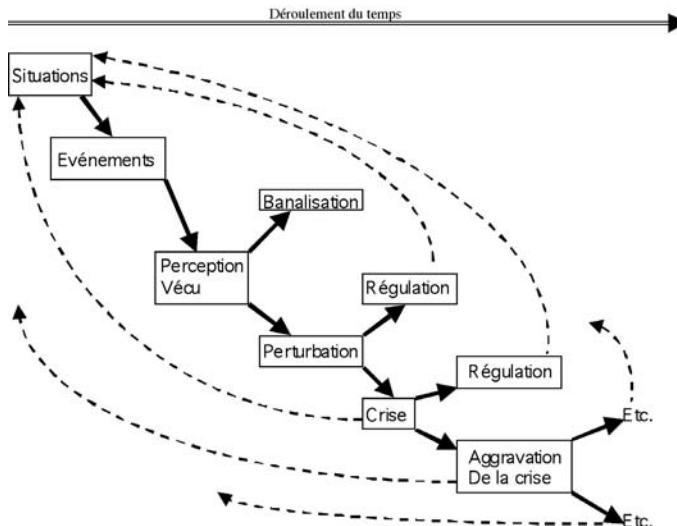
dans le même sens (plus d'incivilité et plus de civilité). On a pu, par exemple, pointer à de multiples occasions toutes les raisons pour lesquelles on assistait aujourd'hui à une recrudescence des incivilités et des actes de petite délinquance. Nous ne reprendrons pas ici cette liste qui pourrait être très longue. Mais on peut rapidement évoquer l'affaiblissement de l'autorité, la montée de l'individualisme, la fin des idéologies, la dégradation des conditions économiques et sociales, l'impersonnalisation des espaces publics, la quasi-disparition des solidarités de proximité, la concentration urbaine, la relégation, etc. De ce sombre tableau, on pourrait déduire que le chaos n'est pas loin. Or, il n'en est rien et cela malgré l'existence des incivilités. Mais celles-ci, parce qu'elles font « saillance », occultent le « travail de civilité » qui se perpétue bien souvent à l'ombre des incivilités. On peut même aller plus loin. Il n'est pas dit, en effet, que les incivilités ne soient pas aussi facteur de cohésion sociale, au travers de ce qu'on a pu nommer « *le lien sécuritaire* » [Anselme, 1990]. Les transgressions n'ont pas uniquement pour effet de bousculer l'ordre social. D'une certaine façon, elles le constituent aussi en créant du sens commun, en faisant converger les assentiments, en poussant à l'énonciation de règles jusque-là non écrites, en favorisant la réorganisation sociale... autrement dit en suscitant la production d'un « travail de civilité ».

## Les incivilités comme moment d'un processus

Ce « travail de civilité » apparaît clairement dès lors que l'on considère que les incivilités sont, la plupart du temps, le fruit des interactions sociales et non pas des actes caractérisés dûment répertoriés ; en d'autres termes, qu'elles s'inscrivent dans un processus de dégradation de la civilité dont l'issue ne peut être déterminée *a priori*. Ce processus, que nous avons été amenés à analyser dans le cadre d'une étude sur le lien social dans les espaces commerciaux ouverts au public, commandée par les services

de recherche de La Poste et de la SNCF [Vidal-Naquet *et al.*, 2005], peut être décrit selon le schéma suivant :

#### L'incivilité : un processus dynamique de dégradation de la civilité



16

Au démarrage d'une séquence qui peut se reproduire en boucle, les « situations » correspondent à des configurations spatio-temporelles qui articulent des acteurs, des institutions, des objets techniques, des aménagements, des règles. Ces situations sont plus ou moins « sensibles », plus ou moins « fragiles ». Ainsi, dans le cadre de cette recherche, nous avons observé plusieurs situations potentiellement problématiques comme la file d'attente, la déambulation dans la galerie commerciale ou encore le moment de la fermeture des établissements...

Dans ces situations, il peut se produire des actes qui font saillance car, sortant de l'ordinaire, ils sont susceptibles d'être remarqués. Ils font donc événement : une bousculade, un bruit inhabituel, une conversation animée, un dysfonctionnement des automates, un désaccord dans l'interprétation d'une consigne, une hésitation dans l'ordre des priorités, une transgression du règlement, etc.

Troisième élément de la séquence, le vécu, la perception des événements par des acteurs en présence. Ceux-ci les remarquent, les interprètent, leur donnent une valeur et, le cas échéant, modifient plus ou moins leurs comportements. La perception et le vécu varient selon les cultures, la situation, la psychologie des personnes, leur appartenance sociale, etc.

La phase de perception débouche sur deux cas de figure : la banalisation ou la perturbation.

Dans le cas de la banalisation, les acteurs signalent, par leur conduite, que l'événement n'est pas dérangeant : soit parce qu'ils y sont indifférents, soit parce qu'ils le tolèrent. L'événement est ainsi « banalisé » et acquiert en quelque sorte un statut de non-événement. Par exemple, la présence d'un animal dans un bureau de poste peut constituer *a priori* un événement car cette présence est interdite et, en « règle générale », les gens ne sont pas accompagnés d'animaux lorsqu'ils viennent faire leurs opérations. Mais l'institution peut faire preuve de tolérance, les usagers rester indifférents...

En revanche, dans le cas de la perturbation, l'événement est vécu par les usagers et/ou les agents comme un facteur de dérangement. Ceux-ci réagissent de différentes manières, le processus pouvant alors s'orienter dans deux directions opposées : apaisement d'un côté, crise de l'autre.

Les réactions peuvent s'engager, en effet, dans des procédures de négociation, d'ajustement et d'adaptation dans le sens de l'apaisement. Régulés par les acteurs concernés, par les institutions ou par les deux à la fois, les événements perturbateurs font alors l'objet d'une neutralisation. Les modes de régulation sont évidemment très divers. Ils peuvent aussi bien relever de l'engagement (discussion, réprobation, rappel à l'ordre) que du désengagement (évitement, retrait de la part des acteurs concernés).

Les réactions peuvent, au contraire, accroître le niveau de la perturbation. On assiste alors à une cristallisation des tensions par la controverse, la dispute, la querelle, l'agression et le conflit. Ces tensions s'expriment de façon verbale et/ou non verbale (gestes, attitudes...). La crise peut évidemment se résoudre et retrouver la voie de la régulation

et de l'apaisement. Elle peut aussi dégénérer et donner alors lieu à des actes plus graves pouvant être socialement, voire pénallement sanctionnés ; la crise peut aussi s'étendre et enrôler d'autres acteurs initialement non touchés par l'événement initial, comme la foule par exemple.

Ce processus de dégradation de la civilité présente par ailleurs les caractéristiques suivantes :

- le processus est dynamique : il suit une évolution dans le temps et se présente sous la forme d'une « boucle récursive ». Les événements, les perturbations, les régulations et les éventuelles crises rétroagissent à l'instant  $t+1$  sur la situation initiale qui se trouve alors, soit fragilisée, soit au contraire stabilisée (une perturbation peut être tolérée une première fois, pas deux ; une régulation couronnée de succès peut « faire école », etc.);
- le processus peut être continu et/ou discontinu. La séquence qui va de l'événement à la crise (ou à la régulation) peut se dérouler dans un même espace-temps. Mais elle peut aussi se déployer sur plusieurs niveaux spatio-temporels. Par exemple, la perturbation déclenchée à un moment donné peut être perçue de façon différée ou dans un autre lieu (graffiti effectué de nuit sur un train, par exemple). La régulation peut, elle aussi, être décalée dans le temps (la rénovation de la gare ou du centre commercial suite à des troubles). Il s'ensuit que l'évolution d'une situation (son degré de fragilité) ne peut être appréciée à une seule échelle spatio-temporelle : ainsi, une régulation fructueuse à court terme peut s'avérer contre-performante à long terme et inversement;
- l'issue du processus est relativement « imprévisible ». Nous voulons dire par là que les événements perturbateurs n'acquièrent le statut d'incivilité qu'au terme de négociations (implicites ou explicites) entre les acteurs concernés. Ajoutons aussi que des désaccords sont toujours possibles à propos de ce statut, les négociations n'aboutissant pas nécessairement à des convergences de points de vue.

# Situations sensibles et événements

Éléments « premiers » du processus de dégradation de la civilité, ces situations/événements peuvent être classés selon deux registres qui caractérisent le lien social dans les espaces commerciaux : le registre de l'échange marchand qui structure les rapports entre, d'une part, le public et, d'autre part, les institutions productrices de biens et de services ; et celui de l'échange social qui procède de la coprésence des individus sur un même espace.

Dans les espaces commerciaux, une grande partie des perturbations trouvent en effet leur origine dans les relations de service, au moment où les usagers entrent en contact avec les agents et/ou l'institution pour obtenir un service (ou un bien), un renseignement, formuler une plainte, ou encore parce qu'ils font l'objet d'un contrôle. Parmi les multiples situations, on peut retenir ici certaines d'entre elles :

- les moments de la transaction. Dans les espaces commerciaux, le moment où s'effectue l'échange est une situation sensible, car c'est à cet endroit que peuvent se manifester les désaccords entre agents et clients. C'est notamment au guichet que se produisent les incidents, soit à l'initiative des usagers, soit à l'initiative des agents (contestation de la rigidité du règlement de la part du client, erreur de l'agent, panne du matériel, etc.);
- les moments d'attente du service. Ainsi, l'attente dans le guide-file peut conduire à une dégradation des relations au guichet ; le déficit d'information est aussi source d'événements perturbateurs ;
- les moments de contrôle, lors de l'embarquement (SNCF), ou au guichet de La Poste (demande de carte d'identité, vérification d'un compte, etc.);
- les moments d'incertitude. De telles situations se dessinent lorsqu'un doute subsiste sur la destination d'un lieu (fermeture du bureau de poste, de la gare, etc.) ou bien sur la ponctualité du service (retard des trains, etc.).

La coprésence d'usagers sur un même espace génère d'autres types de situations/événements. On peut regrouper en deux catégories les situations potentiellement problématiques :

- les situations où se gèrent des ordres de priorité par rapport à l'obtention des biens et des services ; nous pensons ici notamment à la file d'attente où cet ordre peut être contesté pour différentes raisons ;
- les situations qui génèrent des tensions autour de l'occupation de l'espace. Dans la galerie marchande, la déambulation est représentative de ce genre de situations. Derrière les façons de marcher, de s'arrêter, de se regrouper, de s'installer, de parler, de crier, etc., se joue la question de l'appropriation de l'espace.

Bien évidemment, ces deux registres ne sont pas étanches l'un par rapport à l'autre. L'éventuel processus de dégradation des rapports de civilité dans l'échange marchand peut avoir des effets sur la qualité de l'échange social et inversement. La tension au guichet n'est pas sans effet dans la file d'attente ; de même, la désorganisation de l'ordre des priorités dans la file peut nuire à la relation de service au guichet.

## Regard sur les régulations informelles

Ces différentes situations ne conduisent pas de façon mécanique au déclenchement du processus de détérioration des rapports de civilité, notamment parce qu'il existe de nombreuses procédures modératrices qui s'opposent à ce mouvement. Plusieurs stratégies se combinent, en effet.

Certaines régulations relèvent d'une logique institutionnelle et sont en général très formalisées. Nous ne nous arrêterons pas sur ces régulations dans le cadre de cet article [voir à ce sujet Vidal-Naquet *et al.*, 2005].

Nous nous intéresserons plutôt aux régulations informelles et spontanées car, en général, celles-ci retiennent peu

l'attention. Pourtant, c'est en grande partie sur elles que repose le lien social. Le mimétisme, la réprobation sociale, la connivence et, enfin, l'entraide et la solidarité sont quelques-unes de ces stratégies que nous souhaiterions évoquer.

## La régulation mimétique

....

(1) Ce qui a pu être le cas dans le passé, et qui existe encore aujourd'hui dans certains endroits: sont prioritaires ceux qui ont tel ou tel statut (les nobles sous l'Ancien Régime, mais aujourd'hui les «invités», les «journalistes», qui bénéficient de certains priviléges dans les salles de spectacle).

....

(2) Un tel ordre donnerait priorité à l'urgence des besoins. Notons que l'urgence est d'ailleurs un argument parfois avancé pour obtenir une dérogation par rapport à l'ordre lié à l'ancienneté.

....

(3) Celui qui est le dernier dans la file d'attente est assuré de progresser, et à son tour sera en tête de file, et servi...

....

(4) Ajoutons que les usagers prennent parfois une part active au maintien de cet ordre. Ainsi, cette femme d'un certain âge qui fait la queue dans un bureau de poste. Au bout d'un moment, elle se retire de la file d'attente pour aller s'asseoir. Elle avertit alors la personne qui est devant elle, mais aussi celles qui sont derrière, qu'elle entend garder sa place. Puis, au fur et à mesure que la file avance, elle revient confirmer sa place dans la queue.

Pénétrer dans l'espace public, c'est d'abord s'inscrire dans un collectif qui est déjà là et qui s'impose à l'usager. La foule, en effet, n'est pas seulement un agrégat d'individus. Elle transcende les usagers et leur dicte une certaine discipline. Bien entendu, les passants ne perçoivent pas cet effet de prescription. Ils ont au contraire l'impression de jouir d'une certaine liberté. Il n'en reste pas moins que les individus subissent les influences de la foule et ajustent leur comportement sur ceux du collectif. Implicitement, ils imitent ce que font les autres, surtout si ce qu'ils perçoivent est significatif et fait sens pour eux.

Il suffit d'ailleurs d'observer le fonctionnement de l'espace public, non point pour repérer les éventuels dysfonctionnements, mais plutôt pour dégager les lignes de force qui le structurent. Force est de constater alors, qu'en dépit des multiples anomalies que l'on peut recenser, la foule paraît obéir à un certain nombre de règles non écrites. D'abord, on peut dire qu'en général, les usagers se conforment en masse aux prescriptions qui émanent des objets techniques, de l'aménagement, de l'organisation, que ces prescriptions soient ou non reprises dans la réglementation. Ainsi, les gens se glissent spontanément dans le guide-file et acceptent un ordre de priorité particulier. Non point un ordre qui serait lié au statut<sup>1</sup> ou encore à la nécessité<sup>2</sup>, mais l'ordre «démocratique» de l'ancienneté qui distribue équitablement le temps d'attente entre tous les usagers<sup>3</sup>. Sauf exception, personne ne discute un tel ordre<sup>4</sup>. De même, le compostage semble massivement accepté, ce qui n'empêche pas, bien sûr, certains de se soustraire à cette obligation. Bref, le public suit les modes d'emploi des dispositifs qui sont mis à son service. Il leur fait confiance.

Mais si les usagers obéissent à de telles dispositions, c'est aussi que, par imitation, ils se calent sur le comportement des autres. Ils donnent aussi leur confiance à leurs conduites, surtout quand elles sont collectives. Nous avons, par exemple, observé le mouvement de la clientèle dans le centre commercial lors d'un des premiers jours de soldes. Ce jour-là, la foule est particulièrement dense. Du haut des coursives, on peut voir que la circulation obéit à certaines règles. En général, les gens forment spontanément des « couloirs » et remontent les allées sur leur partie droite. Il est tout à fait remarquable de voir comment, à certaines intersections, la bifurcation d'un passant peut entraîner mécaniquement celle de tous les autres. Lorsqu'un attroupelement se produit, il ne crée pas de l'évitement mais au contraire de l'attraction. Ailleurs, on peut constater que le niveau sonore dans la salle d'attente, mais aussi dans les files d'attente, est toujours à peu près le même. Les personnes qui arrivent, et qui éventuellement discutent, modulent le volume de leur voix sur celui des autres. En revanche, l'absence de collectif permet aux individus qui le veulent de s'affranchir des règles contenues dans les objets techniques. Ainsi, lorsqu'il n'y a personne dans la file d'attente, les chemins qu'empruntent les clients ne passent pas forcément par le guide-file. Comme nous avons pu l'observer, ceux-ci se dirigent directement vers le guichet<sup>5</sup>.

## La réprobation sociale

La procédure d'imitation est spontanée. Pour autant, elle se trouve confortée par les éventuels mouvements de réprobation qui peuvent se manifester lorsque quelqu'un s'écarte de la norme. Certes, dans l'espace public, il existe une très grande marge de liberté. Toutefois, certains comportements n'ont pas vraiment droit de cité.

Les formes de la réprobation sont très diverses. La désapprobation peut être explicite quand un usager ose prendre la parole et manifester ainsi son désaccord. Mais cette prise de parole n'est pas toujours facile. Celui qui ose afficher son désaccord cherche au préalable à s'assurer de la légitimité de ce qu'il va dire par des commentaires à voix basse à l'adresse de l'entourage, par des recherches de

....

(5) Bien entendu, l'imitation peut aussi jouer dans le sens négatif. Il reste que, très majoritairement, elle ne fonctionne pas dans un tel sens.

connivence. La prise de parole explicite est bien plutôt le fait des autorités légitimes, comme le vigile qui intervient dans la file d'attente.

Le plus souvent, la réprobation sociale est plus discrète, beaucoup plus implicite. Ce sont des regards, des sourires, des gestes d'impatience, des moues significatives... Par exemple, dans la file d'attente, une femme téléphone de son portable. Elle parle très fort alors que tout le monde se tait et que le silence est pesant. Les personnes qui sont proches d'elles s'écartent légèrement. Elles se regardent et échangent des sourires qui se transforment en rire au fil de la conversation.

La réprobation passe aussi par la désertion : c'est-à-dire non pas par l'engagement que représente la prise de parole ou bien la recherche de complicité, mais par l'éloignement, l'indifférence et le détournement du regard. Par exemple, dans un bureau de poste, deux personnes se mettent à parler très fort. L'une d'elles est dans la file d'attente, l'autre plus loin, assise sur une chaise. Ni l'une ni l'autre ne semblent prendre en compte la situation. Elles s'interpellent à voix haute et rompent ainsi le quasi-silence qui règne dans le bureau de poste. Là, les gens manifestent leur réprobation en détournant le regard afin de ne pas être pris dans l'interaction. Cette indifférence, on la retrouve aussi à l'égard des SDF qui éventuellement sont assis par terre et qui sollicitent les gens. Les passants paraissent ne pas faire attention à eux, ils ne leur répondent pas, ils ne les voient pas.

La réprobation par l'indifférence reste donc très discrète. Les gens peuvent se sentir agressés ou dérangés par tel ou tel comportement. Pour autant, ils n'interviennent pas. Ils restent impassibles mais n'en pensent pas moins. Ce n'est qu'au travers des entretiens avec les personnes concernées que nous pouvons savoir, *a posteriori*, que celles-ci contiennent en fait leurs émotions. Notons que c'est en fait ce «*travail émotionnel*» [Hochschild, 2002] qui est demandé aux agents au contact avec le public. Quelle que soit la tournure que prend l'interaction, il est demandé au personnel de ne pas répondre de façon émotionnelle aux éventuelles agressions. On attend d'eux qu'ils dédramatisent la situation par l'abstention.

## Les liens de connivence

En définitive, sauf exception, la réprobation s'exprime avec modération dans l'espace public. Elle ne se traduit que très rarement par une condamnation sans appel de telle ou telle attitude. Si elle se manifeste, elle est plutôt à considérer comme l'amorce d'une «négociation». En effet, bien des normes qui régissent le fonctionnement de l'espace public ne sont ni énoncées, ni clairement définies. Elles font par conséquent l'objet de négociations permanentes. La réprobation peut ainsi s'exprimer, ce qui ne signifie pas pour autant que les désapprobateurs cherchent à avoir totalement gain de cause et à imposer leur point de vue. Ainsi, dans l'exemple que nous venons d'évoquer, les personnes qui réagissent à l'intrusion du privé dans le public via le téléphone portable ne vont pas jusqu'à faire cesser la communication. Elles s'accommodent en fait d'une prise de parole discrète qui crée entre elles un «lien de connivence».

24

Un tel «lien de connivence» est fondamental, car il est une sorte de ressource mobilisée pour exprimer à la fois une intention sociale – la réprobation – et une tolérance – la réprobation ne va pas jusqu'à l'interdit. Par ailleurs, parce que cette connivence s'affiche, elle permet aux intéressés d'envisager la clôture et la dédramatisation de la situation. Selon le dictionnaire, la connivence est «*une complicité qui consiste à laisser s'accomplir une action coupable en feignant de l'ignorer*<sup>6</sup>». Les complices savent que l'action est coupable, mais ils sont d'accord pour l'accepter. Ajoutons que s'ils l'acceptent, c'est peut-être parce qu'ils ont réussi à tisser ce lien – certes très fugitif – de connivence. «Entente secrète», la connivence «rassure» car elle est une marque de confiance. Elle indique que la transgression a été socialement perçue, que cette perception commune a fait lien et que la déviation est seulement tolérée. Cette tolérance n'est pas le fruit d'une délibération quelconque. Elle est plutôt le résultat d'une négociation réactive et spontanée. La connivence peut, en effet, se construire sans que les protagonistes n'aillent forcément au fond des choses, ce qui est pratiquement toujours le cas

....

(6) Connivence vient du latin *connivere*: cligner, fermer les yeux...

dans l'espace public car les gens ne se connaissent pas et ne font que se croiser.

Le lien de connivence n'est pas seulement établi par les acteurs qui constatent un comportement déviant. Il peut être aussi recherché par ceux qui sont auteurs de la transgression et qui cherchent à obtenir ainsi l'acceptation sociale de leur comportement. Nous pouvons par exemple citer cette situation que nous avons observée dans une file d'attente de La Poste. Une personne âgée fait la queue avec son chien tenu en laisse. Ce monsieur sait probablement que la présence des chiens n'est pas admise dans le bureau. Aussi tient-il à désamorcer les éventuels signes de réprobation en créant autour de lui des «liens de connivence». En effet, sans que personne ne lui demande rien, il lance à la cantonade: «*Ce n'est pas lui qui m'accompagne, c'est moi qui accompagne mon chien.*» Ce qui provoque immédiatement des sourires de complaisance de la part des autres usagers. Certains d'entre eux engagent même la conversation avec ce monsieur, l'un s'enquérant de l'âge du chien, l'autre de son nom, le troisième de sa race. D'une certaine façon, la présence du chien, d'abord imposée, a par la suite été négociée au travers de la création de «liens de connivence». On peut ajouter, concernant cet exemple, que le moment de convivialité n'a duré que très peu de temps. L'ambiance du bureau de poste est rapidement redevenue morose. Le lien de connivence ne s'éternise pas. D'ailleurs, c'est probablement parce que la connivence reste superficielle et n'engage pas plus avant les protagonistes qu'un tel lien peut exister dans l'espace public.

Les agents du service utilisent aussi la connivence pour mettre du «liant» dans leurs relations aux usagers et négocier avec eux l'application du règlement. Les agents du «front-office» ont, entre autres, pour tâche d'appliquer une réglementation parfois mal comprise par les usagers. En même temps, les agents doivent maintenir un rapport de clientèle avec ces derniers et éviter de les indisposer. La connivence est une ressource qui est souvent mobilisée de façon informelle par les agents pour résoudre cette contradiction, comme dans l'exemple suivant: au guichet de la SNCF, un client ne peut présenter d'autre carte d'identité

que sa carte de famille nombreuse. Mais celle-ci n'est pas acceptée. Seuls sont valides le permis de conduire, la carte d'identité, le passeport ou la carte d'électeur. Le client s'interroge. Il ne comprend pas pour quelle raison la carte de famille nombreuse, réalisée par la SNCF sur la base de la présentation de la carte d'identité, ne peut être utilisée. De plus, il s'étonne que la carte d'électeur puisse servir de justificatif alors qu'elle ne comporte pas de photographie. Elle est donc moins fiable que la carte de famille nombreuse. La guichetière explique le règlement, signale que ce n'est plus la SNCF qui fait les cartes de famille nombreuse, et que ce sont les banques qui imposent la règle à l'entreprise. Elle bute toutefois sur la question de la carte d'électeur sur laquelle revient en permanence le client. Celui-ci plaide sa cause de façon animée car il a patienté longtemps et ne veut pas repartir chez lui chercher les documents exigés. La discussion s'envenime et porte sur l'absurdité de la réglementation. À ce moment-là, l'employée cherche à établir un rapport de connivence avec le client en affirmant qu'elle aussi la trouve absurde, et qu'elle en est victime – comme le client – mais qu'elle ne peut pas faire autrement. Elle évoque les banques qui risquent de refuser le chèque, et sa hiérarchie qui peut la sanctionner si elle passe outre le règlement. Cet argument, maintes fois réitéré au cours de la discussion, a pour effet de réduire la tension. En se plaçant sur le registre de la connivence, l'opératrice parvient à désamorcer le conflit. Elle fait toutefois un pas de plus en se tournant vers ses collègues de travail auprès de qui elle cherche un assentiment. Un autre guichetier examine la carte de famille nombreuse et prend une mimique qui manifestement signifie que pour une fois on peut « fermer les yeux ». Finalement, le client obtient gain de cause.

Paradoxalement, la connivence ne conduit pas uniquement au contournement de la règle. Expression d'une certaine « humanité », elle en permet aussi l'acceptation. Ainsi, selon cet usager de la SNCF : « *Le contrôle d'accès aux quais ? Pour moi, c'est normal, c'est humain... C'est une zone qui peut être dangereuse, donc c'est normal qu'il n'y ait que les gens concernés, pas de cohue, pas de bouchons aux portes. C'est plus professionnel à partir du moment où ça*

*reste humain : ma femme a raccompagné son père âgé à la gare la semaine dernière, elle a pu aller avec lui sur le quai, c'est normal !*

## Entraide et solidarité

Dans l'espace public, les rapports de civilité ne tiennent pas seulement en raison des mécanismes d'imitation, des procédures de réprobation et des liens de connivence. Ils doivent aussi beaucoup aux actions d'entraide et de solidarité, même si celles-ci ne sont pas forcément « héroïques ». Là encore, de façon plus ou moins visible, les usagers participent à une démarche de coopération sans toujours la percevoir comme telle, notamment parce qu'elle est parfois masquée par les dissensions qui, inévitablement, ne manquent pas de se produire.

La coopération n'est pas forcément désintéressée. Si les gens collaborent, c'est aussi qu'ils y ont un certain intérêt. Par exemple, dans les files d'attente, il arrive que les personnes qui sont en tête ne se rendent pas compte que le guichet se libère. Il est alors fréquent de voir les personnes situées au deuxième ou troisième rang indiquer la marche à suivre au client distrait. Il est clair qu'à ce moment-là, l'indication bénéficie à l'aïdant puisqu'elle contribue à diminuer le temps d'attente pour tous. De même, en cas d'affluence à l'accueil d'embarquement, les voyageurs ne se bousculent pas nécessairement devant le composteur. On peut même remarquer assez souvent des attitudes de politesse alors que les gens sont en concurrence devant l'appareil. Il est vrai, cependant, que le prix consenti pour accorder un geste d'amabilité est ici très faible, ce qui explique en partie la répétition de ce dernier. Il reste que ces gestes « minuscules » ont malgré tout une portée symbolique car ils matérialisent de façon très banale les rapports de civilité.

Mais la solidarité s'exprime aussi parfois de façon plus claire, comme l'exprime ce voyageur : « *Je trouve qu'il y a de bonnes relations entre les gens, qu'il y a de l'autorégulation ; les gens se parlent, se donnent des informations...*

*J'ai même fait des affaires dans le train.* » Effectivement, l'entraide semble une attitude assez commune lorsqu'elle vient conforter un usage socialement reconnu. La demande d'information dans une gare a ainsi des chances d'être satisfaite. À La Poste, nous avons pu voir à plusieurs reprises l'entraide se manifester autour du distributeur de monnaie en panne, autour du pèse-lettre et même au guichet<sup>7</sup>. L'aide apportée par les agents d'accueil doit aussi être mentionnée, car elle est très présente sur l'espace public, notamment en cas de dysfonctionnement. En résumé, ce qui est le plus ordinaire, c'est que dans l'espace public, les gens adoptent spontanément un comportement civil et se font, au contraire, remarquer quand ils ne l'adoptent pas.

Cela dit, comme les liens de connivence, les liens de solidarité restent limités dans le temps. Ils ne se manifestent qu'à l'occasion de brèves interactions et, en général, n'ont pas pour vocation de se transformer en lien plus durable. D'ailleurs, le risque du lien pérenne est parfois évoqué pour cantonner l'entraide dans des limites bien précises. Ainsi, pour ce guichetier de La Poste : « *On fait aussi du social, j'ai déjà donné dix francs de ma poche. Mais les collègues m'ont dit de ne pas faire ça, sinon ils vont me repérer et ils ne vont pas arrêter de me demander de l'argent. Je ne le ferai plus. Mais je donne des renseignements ; j'ai essayé de trouver un boulot à un jeune.* » L'entreprise demande d'ailleurs à son personnel de « ne pas faire du social », précisément pour ne pas créer des liens préférentiels. Mais dans les bureaux des zones sensibles, une telle directive n'est pas toujours facile à suivre, comme le signale ce chef d'établissement : « *On nous demande à La Poste de ne pas faire du social. Mais ici, c'est impossible de ne pas en faire un peu. On ne doit pas écrire à la place des gens, mais quand ils ne savent ni lire ni écrire, il faut bien les aider. L'autre jour, j'ai aidé une femme pour un dossier de surendettement. On ne peut pas laisser pleurer une femme dans le bureau sans tenter d'intervenir, de faire quelque chose.* »

Enfin, on ne peut manquer de souligner le caractère imprévisible des actes d'entraide et de solidarité. Tout se passe comme si, dans l'espace public, les actions positives, mais aussi les actions négatives, obéissaient à une logique

....

(7) La transgression de la règle peut même produire de la civilité : un client s'approche du guichet, dans la zone de confidentialité, pour demander un renseignement sans attendre son tour, alors qu'un autre client est en train d'être servi. Mais ce dernier ne sait pas remplir le formulaire. « L'intrus » s'en aperçoit et propose alors son aide.

assez arbitraire. Certes, nous avons montré que, de diverses manières, le « public » contribuait à produire une certaine « morale sociale ». Il reste qu'il est très difficile de savoir exactement ce qui fait que cette morale est reconnue par chacun ou au contraire ignorée. Nous voudrions montrer au travers de l'exemple suivant comment l'éthique d'une situation peut basculer subitement sans que l'on puisse dégager les facteurs de ce basculement.

Dans la file d'attente d'un bureau de poste patiente une douzaine de personnes. Arrive d'abord une jeune femme tenant un nouveau-né dans ses bras. Elle prend son tour dans la file sans que personne ne lui propose une place. Puis arrive une autre personne, sur un fauteuil roulant, qui elle aussi se positionne en fin de queue. À ce moment-là, on pourrait penser que les gens qui forment la file d'attente ne peuvent pas ne pas voir que l'ordre des priorités doit être modifié. Mais personne n'a l'air de prêter attention aux nouveaux arrivants. Plus encore, nous notons sur notre carnet que les gens s'interdisent de regarder dans la direction des nouveaux venus, comme s'ils voulaient éviter d'avoir à prendre position par rapport à la règle de priorité. Tous gardent les yeux fixés sur les clients qui sont en train d'être servis. Nous pensons alors avoir repéré une situation régie par une absence d'éthique collective. Puis un guichet se libère. À ce moment-là, sans que l'on puisse véritablement en définir la cause, la file d'attente s'ouvre comme par enchantement. La maman avec son bébé et la personne handicapée sont invitées à prendre place en tête de la file d'attente... C'est de façon invisible que l'ordre des priorités a été redéfini et que les gens présents dans la file d'attente ont négocié la situation. Mais, bien entendu, rien ne dit qu'il en est ainsi à chaque fois que des personnes handicapées se présentent dans la file d'attente. Et cela d'autant que celles-ci ne sont pas toujours décidées à faire valoir leurs droits, peut-être pour éviter les regards de stigmatisation. Ainsi, interrogée à la sortie du bureau de poste, la personne en fauteuil roulant disait ceci: « *Il n'y a pas assez de personnes aux guichets, c'est clair. Moi, je suis prioritaire. Je peux griller les autres même si quelquefois les gens ne sont pas contents. Cela dit, je n'utilise pas mon handicap*

*comme une priorité. Je grille des places si les gens me laissent passer, mais moi, je m'en fous. Ça ne sert à rien de se prendre les nerfs avec un autre client parce que déjà, rien que d'attendre, ça met une mauvaise ambiance.»*

## Conclusion

Dans les espaces publics, les risques d'incidents, la dégradation des relations de service, les conflits liés à la coprésence paraissent inévitables. Ils retiennent en général l'attention en raison des désagréments qu'ils procurent. Mais cette focalisation sur les incivilités nous fait souvent négliger les actes «minuscules» qui sont légion et qui, souvent, désamorcent les conflits. Il ressort, en effet, clairement de l'observation des comportements des acteurs et usagers, que ces derniers passent beaucoup plus de temps qu'on ne le croit à réduire les conflits, à calmer le jeu, à maintenir les rapports de force à un niveau de tension acceptable. Ils disposent donc, à des degrés divers, d'une certaine capacité de régulation sociale.

Il y a là un changement de focale intéressant. En effet, au lieu de se polariser uniquement sur la vulnérabilité des personnes, les facteurs de risques – ou encore les causes sociétales de l'incivilité –, on peut chercher, finalement de façon plus positive, à connaître et encourager les procédures adaptatives, les ressources et les comportements collectifs mis en œuvre pour faire face aux actes d'incivilité.

On peut observer que l'application de cette notion de capacité de régulation sociale ou de travail de civilité à la gestion des relations sociales dans les espaces commerciaux passe par une certaine déspecialisation de la fonction de sécurité<sup>8</sup>. En effet, les acteurs sociaux confortent leur «compétence de civilité» de résilience en puisant dans des ressources très diverses qui ne relèvent pas forcément du registre de la sécurité; ainsi, «l'ambiance» – entendue au sens le plus large de niveau de confort mais, beaucoup plus encore, de qualité de l'accueil par les divers agents de service et de niveau général de convivialité dans un espace

....

(8) Ce qui ne signifie pas, bien entendu, suppression de cette fonction, car certains événements ne peuvent être traités autrement que par un service spécialisé.

– joue clairement un rôle de tout premier plan. En définitive, c'est en intégrant l'objectif de sûreté dans une démarche globale que l'on peut espérer améliorer la qualité du lien social dans les établissements commerciaux, mais aussi, sans doute dans les espaces publics en général, et permettre aux différents acteurs et usagers de mieux gérer les conflits et participer ainsi à l'entretien de la civilité.

■ **Pierre A. VIDAL-NAQUET**

*Sociologue, chercheur au Centre d'études et de recherches des pratiques de l'espace (CERPE)*

■ **Sophie TIÉVANT**

*Ethnologue indépendante, membre d'un GIE pluridisciplinaire « Réussir l'espace public » (REP)*

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

ANSELME (M.), 1990, *Le lien sécuritaire*, Marseille, Cerfise.

HOCHSCHILD (A.R.), 2002, « Travail émotionnel, règles de sentiments et structure sociale », *Travailler*, n° 9.

ROCHÉ (S.), 2002, *Tolérance zéro ? incivilités et insécurité*, Paris, Odile Jacob.

VIDAL-NAQUET (P.A.), TIÉVANT (S.), JANVIER (Y.), DOURLENS (C.), 2005, *Foule, clients et marchands. Le lien social dans les espaces commerciaux ouverts au public*, La Poste, SNCF.

Cet article vise à analyser le malaise des employés des entreprises publiques face aux incivilités. On propose ici un éclairage psychosocial du phénomène, en se centrant sur les modes de gestion identitaire utilisés par les employés face aux conduites des clients perçues comme inciviles. Cette étude qualitative s'appuie sur des témoignages recueillis auprès d'employés de la SNCF et de La Poste en région parisienne. Il est proposé une grille de lecture permettant de saisir les raisonnements tenus par les employés. Cette grille croise les niveaux identitaires utilisés par les employés avec les types d'expression des conduites irrespectueuses dont ils sont la cible.

# La gestion identitaire des incivilités par les agents de la SNCF et de La Poste

par Christophe CASTANO, Elena SAUTKINA,  
Sarah AMADOR, Aimée CASAL

D epuis plusieurs années, des études font état d'un malaise des agents des services publics dans leurs relations aux clients<sup>1</sup>. Ces agents (ou employés) mentionnent notamment la multiplication des conduites inciviles des clients à leur égard. Ces situations en face-à-face, parfois très mal vécues, font l'objet d'investigations diverses. Comment se produisent ces ruptures des convenances socialement établies? Comment sont perçues et interprétées ces conduites irrespectueuses?

L'explication de ces conduites inciviles et le malaise qui en découle pour les agents peuvent être rapportés selon certains chercheurs aux évolutions importantes en cours au sein des services publics, qui visent à requalifier les prestations offertes aux clients. Dans cette perspective, on recense des travaux

•••• (1) L'emploi des termes *client* et *usager* fait l'objet de débats en sciences sociales, cf. Jeannot [1998]. Dans le cadre de cette recherche pour la SNCF et La Poste, c'est le terme *client* qui a été retenu.

interactionnistes visant à comprendre les modes de régulation et de dérégulation intervenant dans les relations entre employés et clients [Warin, 1993].

Une autre perspective se focalise sur le caractère identitaire de ce malaise. Les problématiques concernent alors essentiellement l'évolution des conditions de travail, du statut des employés, le changement de nature des missions remplies ou l'impact sur les employés des transformations organisationnelles de l'entreprise. Cependant, peu d'études traitent des modes de gestion identitaire des employés face aux conduites inciviles. Cela peut s'expliquer par l'émergence relativement récente de ces préoccupations. En outre, le phénomène des incivilités s'avère complexe à étudier dans la mesure où il recouvre une large gamme de conduites, allant de l'indifférence à la violence, et dans la mesure où les degrés de tolérance et de vulnérabilité varient fortement d'un individu à un autre.

Cet article vise à éclairer ces aspects identitaires en proposant une approche psychosociale, au-delà des facteurs individuels (expériences passées, sensibilité personnelle, etc.) et des facteurs sociologiques (évolutions sociétales, changements d'organisation des services publics, etc.). Quels modes de raisonnement sont tenus par les employés face aux incivilités dont ils sont la cible ? Nous tenterons d'esquisser une grille de lecture que les employés puissent utiliser. Si quelques travaux psychosociaux ont montré que l'individu considère une conduite comme incivile à partir du moment où il ne se sent pas respecté par l'autre [Bernard, 1997], on peut alors supposer que cet irrespect ressenti va se référer à une mise en cause identitaire.

Nous nous appuierons ici sur les témoignages d'employés de la SNCF et de La Poste en région parisienne<sup>2</sup>, recueillis en 2004. Il s'agit de deux entreprises préoccupées par les incivilités au sein de leurs espaces, et qui connaissent des situations relativement équivalentes dans la mesure où ce sont des entreprises commerciales de service public. Nous nous focaliserons sur les situations en face-à-face au guichet en gare et dans les bureaux de poste. Les agents aux guichets (et quelques agents itinérants en gare) étaient amenés à donner des exemples de conduites inciviles des clients. À partir de ces exemples, ils essayaient de décrire

....

(2) Ce travail s'insère dans le cadre d'une étude réalisée pour la SNCF, La Poste et les Galeries Lafayette [Sautkina et al., 2005].

leur ressenti, leurs façons d'y faire face, et tentaient de donner des explications.

## Une grille de lecture psychosociale des incivilités

### Trois niveaux de référence identitaire

Considérer qu'une conduite est perçue comme incivile quand elle remet en cause l'identité de l'employé nécessite d'introduire une notion classique en psychologie sociale : l'identité sociale. Selon Tajfel [1972, p.302], «*l'identité sociale d'un individu est liée à la connaissance de son appartenance à certains groupes sociaux et à la signification émotionnelle et évaluative qui résulte de cette appartenance*». Dans le cadre de ce travail, il s'agit donc d'étudier l'identité sociale des agents de la SNCF et de La Poste. Au sein de leur groupe professionnel, ces employés vont se forger des représentations sociales, des attitudes et des opinions à propos des services qu'ils rendent, de l'entreprise qui les emploie, des clients qu'ils servent, et aussi des incivilités qu'ils vont affronter.

Par ailleurs, d'autres études ont montré que les personnes disposent de plusieurs répertoires identitaires pour percevoir, ressentir, évaluer et agir dans un contexte donné. C'est le cas notamment de la théorie de l'autocatégorisation [Turner, 1987], qui propose une conception hiérarchisée de l'identité en trois niveaux :

- *le niveau subordonné*, qui renvoie à l'identité personnelle. L'individu est ici irréductible à son appartenance à des groupes sociaux ;
- *le niveau intermédiaire*, qui renvoie à l'identité de groupe. Soit la définition de l'identité sociale donnée ci-dessus. L'individu est donc ici membre du groupe des salariés de l'entreprise. Il est à la fois employé et représentant de l'entreprise ;
- *le niveau supra-ordonné*, qui renvoie à l'identité sociétale. L'individu et son groupe d'appartenance

s'incluent à un niveau identitaire plus englobant: celui de la société, ou même, dans certains cas, de l'espèce humaine.

Selon ce modèle, ces trois niveaux de référence identitaire peuvent fonctionner simultanément, même si, suivant les contextes, certains niveaux seront plus activés que d'autres. Un des intérêts du modèle est de mettre en évidence la position intermédiaire du groupe social dans le rapport entre l'individu et la société. Ainsi, l'agent ne se définit pas seulement par rapport à son entreprise. Il existe aussi en tant qu'individu singulier avec sa dignité et ses intérêts. Il se définit également par rapport à la société: il porte un regard sur sa place dans la société et sur le rôle de son travail pour la collectivité.

La manière dont les employés perçoivent les relations de service peut aussi être rapportée à ces trois niveaux identitaires. Pour se définir et exister dans le cadre de ses fonctions (le niveau intermédiaire), le guichetier prend en compte les conditions de la transaction: l'accueil, les produits, les réglementations, etc. Mais il considère aussi des paramètres individuels (niveau subordonné): ses pratiques, son caractère, ses ambitions, son éthique, etc. Il raisonne également avec des paramètres sociétaux (niveau suprordonné): les normes culturelles régissant les relations interpersonnelles, les types de clients qu'il sert, etc.

Les situations perçues comme inciviles par les employés peuvent aussi être référencées à ces trois niveaux identitaires. Ainsi, un individu irrespectueux peut toucher l'employé en tant que représentant de l'entreprise, en tant que membre de la société, ou encore il peut le toucher à un niveau plus personnel. Face à la conduite irrespectueuse du client, l'attitude de l'employé consiste à faire la part des choses entre sa responsabilité personnelle, la responsabilité de l'entreprise et la responsabilité de la société. Dans les cas les plus difficiles à gérer, l'employé tente souvent de minimiser ou d'évacuer sa mise en cause, en se positionnant davantage au niveau intermédiaire, voire au niveau suprordonné. Autrement dit, il s'agit pour lui de se désimpliquer de la situation [Rouquette, 1998] en rendant moins individuelle et donc plus collective la remise en cause identitaire dont il est la cible. C'est dans cette optique que sont menées

les formations du personnel et les réunions d'équipe pour gérer les relations avec les clients. «*Dans notre équipe, on réfléchit depuis cette année sur le dialogue, notamment pour que certains agents sachent faire face car ils le prennent personnellement, et ça les blesse.*» (un agent SNCF)

## Les expressions de l'incivilité

Nous avons dit auparavant que certains niveaux identitaires peuvent devenir plus saillants que d'autres, selon les situations. On peut donc supposer que l'irrespect perçu par l'employé dépend aussi de la manière dont celui-ci est exprimé par le client. En analysant les situations décrites par les employés, nous avons mis en évidence trois types récurrents d'expressions de l'irrespect.

### *Les signes*

On parlera aussi d'irrespect implicite puisque les raisons d'exprimer de l'irrespect ne sont pas mentionnées explicitement. Il s'agit de gestes déplacés (jeter la monnaie, par exemple), d'absence de formules de politesse permettant l'établissement du contact (ne pas dire bonjour), puis le déroulement de l'échange (ne pas écouter l'agent, lui couper la parole, ne pas le regarder dans les yeux, ne pas finir sa phrase, ne pas remercier). Cette catégorie concerne aussi le ton utilisé (un ton sec, froid, autoritaire).

### *Le dialogue argumenté*

Ici, les clients explicitent leurs mécontentements, qui peuvent concerner la prestation rendue (la ponctualité des trains, la qualité des services bancaires et postaux de La Poste, les modalités de vente, le service après-vente, etc.) ainsi que l'organisation et la culture de l'entreprise prestataire (motivation du personnel, prise en compte de l'intérêt général, etc.).

### *La violence*

Il s'agit des conduites touchant à l'intégrité des biens et à l'intégrité psychique ou physique des employés. Ces conduites vont au-delà de l'expression d'un mécontentement

car elles ont pour fonction essentielle de faire peur à l'interlocuteur, de le menacer voire de l'humilier. Les conduites violentes physiquement peuvent consister à cracher sur la vitre du guichet, jeter un objet à la figure, etc.

## Incivilités et mise en cause identitaire

Une fois établis les niveaux identitaires sollicités par les employés, ainsi que les types d'expressions irrespectueuses de la part des clients, il devient possible d'établir une grille de lecture des modes de raisonnement tenus par les employés. Le tableau 1 présente ainsi neuf cases, qui sont autant de situations potentielles rencontrées par les agents.

Tableau 1 – Expression de l'irrespect et mise en cause identitaire perçues par les employés

		Expression de l'irrespect		
		Signes	Dialogue argumenté	Violence
Niveau identitaire sollicité	Personnel	7	8	9
	Entreprise	4	5	6
	Société	1	2	3

Cette typologie ne vise pas à l'exhaustivité des situations rencontrées. Chaque manifestation d'irrespect prend une tournure singulière. Il serait d'ailleurs possible de décomposer plus finement ces séquences interactives pour en comprendre le caractère dynamique. Par exemple, une interaction peut commencer par un simple geste déplacé, puis se terminer par une agression personnalisée envers l'agent. Cependant, en détaillant plus ces séquences, le risque serait de se perdre dans des détails peu informatifs. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, la conduite d'un client peut être interprétée par les employés selon différents niveaux identitaires simultanément, sollicitant alors plusieurs cases de ce tableau à la fois. Nous allons à présent examiner chacune de ces situations à travers les témoignages des employés.

# Les situations rencontrées par les employés

## L'irrespect exprimé par les signes

Les employés peuvent d'abord interpréter les signes d'irrespect en se référant avant tout à des facteurs sociétaux (case 1). Ils réagissent alors en tant que membres de la société pour évoquer l'indifférence générale des clients, leur «*besoin d'être assistés comme des enfants*» ou leur manque d'éducation. Les agents reconnaissent également souvent avoir affaire à des personnes de plus en plus pressées par le temps, et stressées par leur travail. Les employés constatent ainsi ces évolutions sociétales à leurs dépens, sans pour autant convoquer des raisons liées à leur statut de salarié de l'entreprise ou à leur propre personne. Le témoignage de cette employée d'un bureau de poste illustre ce premier cas de figure. Elle rapporte l'indifférence des clients lors des transactions au guichet à travers un exemple de situation courante (elle note que cela se produit en moyenne cinq fois par jour) :

«*Quelqu'un vient pour un retrait. Il pose directement les papiers sur la table. Il dit: "Je veux tant", sans dire bonjour, au revoir. C'est aussi de l'impolitesse. On serait un poteau, ce serait pareil. Il ne dirait pas bonjour. C'est un peu dommage. Un petit bonjour, un sourire, ça ne fait de mal à personne. Ça peut être n'importe qui: un homme, une femme, un jeune, un vieux. Ce n'est pas spécifique à La Poste, il y a le même genre de problème ailleurs.*»

Dans d'autres cas, ces signes peuvent être rapportés par les employés aux opinions des clients à propos de l'entreprise (case 4). Dans ce cas, c'est en tant qu'employé de la SNCF ou de La Poste qu'ils interprètent l'irrespect qui leur est adressé. Les deux témoignages suivants montrent comment les conduites inciviles sont perçues comme une remise en cause de leur métier et de leur statut.

«*Mes collègues de vente disent que les gens ne les saluent pas, ne les remercient pas. Ils disent simplement: "Un billet pour Paris." Cela arrive très souvent. Mais cela*

*se calme, car on leur fait comprendre. Les causes? C'est l'esprit SNCF. C'est cher, et en plus il y a des retards. On n'est plus un service, plus un métier. Les gens disent qu'on a un dû pour eux.»* (un agent itinérant SNCF)

Ce «dû» revendiqué par les clients renvoie selon eux aux obligations incombant aux entreprises publiques. Nous y reviendrons par la suite.

*«Les gens ne disent pas bonjour, ils jettent la monnaie de façon méprisante. C'est parce qu'on est fonctionnaire. Mais ça, on ne peut rien y faire.»* (un agent SNCF)

Enfin, il peut arriver que cette forme d'irrespect soit interprétée comme une mise en cause plus personnelle (case 7). Selon les employés, c'est le cas notamment des nouvelles recrues, qui cherchent à se faire respecter quand on ne les salue pas.

*«Certains agents vont reprendre le client en répondant: "Bonjour." Moi, ça m'est complètement égal. Moi, je suis persuadé que nous aussi, les agents, ça nous arrive de ne pas dire bonjour ou merci aux caisses dans une grande surface, par exemple, parce que l'on est pressé. Je ne suis pas là pour refaire l'éducation, je suis là pour faire mes huit heures, travailler correctement, point; pas pour refaire le monde. Les agents qui reprennent les clients ne font que s'épuiser, perdre leur temps. Ils le font parce qu'ils ont l'impression de ne pas se faire respecter. Je ne cherche pas à me faire respecter par les clients.»* (un agent SNCF)

Cet agent exprime le peu d'intérêt qu'il y aurait à tenter de se faire respecter au niveau personnel. Il dit rester impassible et garde à l'esprit qu'il s'agit d'un phénomène culturel qui dépasse une mise en cause personnelle ou une mise en cause en tant qu'agent de l'entreprise.

## L'irrespect exprimé par le dialogue

Au sein de cette catégorie d'expression, on note très peu de cas de mise en cause de l'employé en tant que membre de la société (case 2), les mécontentements liés aux prestations étant focalisés avant tout sur l'entreprise ou l'employé. Dans les cas les plus courants, les conduites

inciviles des clients mettent en cause l'employé en tant que représentant de l'entreprise (case 5). Les mécontentements peuvent porter sur la qualité de la prestation rendue : les tarifs, le temps d'attente, la réglementation, la rapidité des informations apportées, etc. Les mécontentements peuvent aussi concerner l'image globale de l'entreprise, le statut de «fonctionnaire» des salariés, la motivation au travail, etc. Le témoignage de cet agent SNCF explique le problème d'image qui est celui de l'entreprise et de ses salariés auprès des clients :

*« Cela représente en moyenne entre 5 et 10 % des clients. “Vous êtes des bons à rien, payés à ne rien faire, les tarifs sont trop chers, les trains sont pourris, ils ne sont jamais à l'heure, vous êtes bien derrière votre bureau.” C'est gratuit. Pour ça, les médias ont joué un rôle assez négatif. Dès qu'ils peuvent casser l'image de la SNCF, ils le font. D'un autre côté, je pense que la SNCF ne répond pas assez à ces coups de bâton qu'on peut recevoir. C'est-à-dire que, quand on fait grève, c'est vraiment qu'on arrive à la dernière extrémité. Les gens ne retiennent que le fait qu'on fasse grève et qu'on ait des avantages, mais ne voient pas le quotidien ; c'est toute une chaîne d'informations, de transport qui, de fait, marche plutôt bien. C'est comme chez le boucher, pour un client satisfait, on en récupère trois, et pour un client négatif, on en a dix qui suivent. »*

À La Poste également, les employés évoquent souvent le problème d'image des services délivrés par leur entreprise, comme le montre le discours de cet agent de La Poste :

*« Beaucoup de personnes ne savent pas gérer les comptes, alors ils arrivent en gueulant. Ils pensent que c'est nous qui devons gérer les comptes : “Pourquoi vous ne m'avez pas prévenu que mon compte est à découvert ?”. Beaucoup de personnes s'attendent à ça, parce qu'ils pensent que La Poste est un service public et qu'on doit faire tout pour eux. »*

Ce qui est en cause ici, c'est la représentation du service public chez les clients, qui génère, selon les employés, des attentes démesurées, voire paradoxales, et comporte des idées fausses sur le statut des agents et sur le financement de l'entreprise. Quand on demande aux employés si leur

entreprise est un service public, leurs réponses s'orientent souvent vers les attitudes des clients :

*«Service public, ou au service du public, je ne sais pas trop. C'est vrai qu'ici on essaie de rendre un maximum service, même si parfois on fait l'assistante sociale. Quand il n'y a pas de queue, ça va, mais sinon, on ne peut pas. Et les gens ne comprennent pas qu'un jour on leur rende tel service, et pas un autre jour.»* (un agent de La Poste)

Les agents raisonnent de la même façon quand ils s'interrogent sur le caractère public de leur entreprise :

*«Alors, on a le sentiment qu'effectivement, la SNCF c'est une entreprise publique d'une certaine façon, ça appartient à tout le monde, ça appartient à l'État [...], mais on a aussi l'impression que nous, on leur appartient. [...] Ils te font comprendre que quand ils exigent un truc, il faut qu'ils l'aient, parce que c'est la SNCF et que ça appartient à tout le monde.»* (un agent SNCF)

Par ailleurs, l'employé peut se sentir mis en cause personnellement (case 8). C'est le cas des remarques faites à l'agent concernant des attentes non satisfaites. Les clients mettent alors en cause leur motivation au travail, leur efficacité à remplir leur tâche, ou bien encore, parfois, leur intégrité morale. Voici le témoignage d'un agent de la SNCF :

*«Les "CSP<sup>3</sup> moins", c'est "nique ta mère", etc. C'est assez cru. Plus on monte dans les CSP, plus ça va être des remarques allusives : "Heureusement que tous les trains ne sont pas comme vous, sinon on ne serait jamais à l'heure." C'est beaucoup d'ironie, des petites remarques pour lesquelles on ne perçoit pas tout de suite parce qu'on donne l'information au client et a posteriori on se dit : "[...] Là, il vient de nous sortir une vanne", la vanne méchante. C'est beaucoup plus blessant, parce que la personne qui arrive et explose littéralement, c'est immédiat, ce n'est pas un acte particulièrement réfléchi. Mais quand c'est ce genre de réflexion vraiment ironique, c'est quelqu'un qui a pris le temps de construire sa réflexion et qui la délivre très discrètement. C'est toujours plus blessant parce que la personne y a réfléchi consciemment.»*

Dans ce témoignage, ce qui touche personnellement l'employé, c'est avant tout le caractère délibéré de la remarque. Il est fréquent que les agents distinguent les

....

(3) Catégorie socio-professionnelle.

remarques réfléchies des remarques spontanées, en les rapportant à des explications sociales. En l'occurrence, ici, l'employé distingue les clients appartenant à une catégorie sociale inférieure de ceux d'une catégorie sociale plus élevée. Les agents ont du mal à comprendre que les clients qui ne sont pas dans le besoin se permettent d'être irrespectueux, alors que d'autres, qui connaissent de réelles difficultés, sont bien plus ennuyés par un problème postal ou ferroviaire : «*L'autre jour, on a eu un médecin ici. On lui avait perdu sa lettre. Lui se disait : "Moi, j'ai un rang dans la société et je suis face à des petites gens qui m'empêchent d'avancer."*» (un agent de La Poste)

Les seuils de tolérance des employés peuvent donc différer selon la perception qu'ils ont du client. Les employés sont en fait amenés à gérer deux types de populations difficiles, chacune exprimant sa différence de statut par rapport à celui qui sert au guichet. On se retrouve alors dans le cas précédemment évoqué (case 5), où l'employé estime que c'est en tant que salarié de l'entreprise qu'il est mis en cause. Il y a, d'une part, les plus pauvres (ou RMistes), qui s'emportent parfois en faisant comprendre aux employés qu'ils ont un emploi, et qu'ils ne peuvent donc comprendre les difficultés qu'ils vivent. Et d'autre part, ceux qui ont des moyens et le montrent aux guichetiers.

«*Nous, on dispense de l'aide de l'État. Les subsides sont donnés par nous. Personne ne veut avoir affaire à une population de RMistes, c'est une population assez agitée. Mais les parvenus, c'est encore pire, surtout dans cet arrondissement, dans cette rue branchée, ça ne supporte pas qu'on dise : "Non, on n'a pas votre lettre."*» (un agent de La Poste)

Dans les deux cas de figure, leur statut d'agent du service public est contesté : «*En fait, on envie les agents de La Poste ou on les méprise... C'est de la jalouse quelque part.*» (un agent de La Poste)

## L'irrespect exprimé par la violence

Au sein de cette catégorie d'expression, on note tout d'abord le caractère très souvent personnalisé de l'agression : menace, humiliation, etc. (case 9).

Voici un témoignage d'une employée de La Poste :

*« C'est arrivé il y a dix-huit mois. J'ai vu un petit jeune homme qui voulait faire un retrait mais il n'avait que sa carte d'identité, donc j'ai refusé de lui faire le retrait. [...] Il a commencé à m'insulter. Donc, il a fallu que j'appelle le chef. Il m'a dit qu'il m'attendrait à la sortie pour me casser la figure, tout ce qu'on a l'habitude d'entendre. C'est vrai que je n'habite pas très loin, je prends le bus là. Et ça me fait toujours un peu peur, parce que ça peut être vrai. Alors, je me souviens, j'avais appelé mon mari. Mais quand on réussit à passer au-dessus, on relativise les menaces. Les premiers jours, c'est vrai que c'est dur. Moi, je sais que je vais y penser pendant deux, trois jours. Je me réveille la nuit. Et puis après, vous passez au-dessus, parce que si vous y pensez sans arrêt, vous ne venez plus travailler. »*

Face à ces conduites violentes, il est très difficile pour l'agent de ne rester qu'un représentant de l'entreprise, à l'instar de cette situation courante rapportée par une employée de la SNCF : « Des gens qui crachent sur la vitre : même si on est derrière, on le prend pour soi, même si on représente l'entreprise. »

Pour les bureaux de poste situés en « zone sensible », comme dans certaines gares, les conduites violentes peuvent se produire à tout instant et sont assez imprévisibles. Les agents ont conscience que l'entreprise et ses prestations ne sont pas toujours concernées directement dans ces cas de figure. C'est pourquoi il est fréquent qu'ils ne se sentent pas mis en cause en tant que représentants de l'entreprise (case 6). Dans certains cas, les employés peuvent mobiliser simultanément deux niveaux identitaires : le niveau personnel (case 9) et le niveau sociétal (case 3).

*« Il arrive que des gens sans ressources insistent plusieurs fois dans la journée pour avoir de l'argent ; ils deviennent parfois agressifs et menaçants. Ils crient, font le siège de l'établissement. Il n'est pas rare de voir un guichetier donner trois euros de sa propre poche pour calmer la personne. »* (un agent de La Poste)

Le témoignage de cet agent de La Poste montre comment l'employé se sent pris à partie en tant qu'individu, devant choisir avec sa propre conscience s'il doit donner son

argent personnel. Il est également concerné comme membre de la société en étant interpellé devant le phénomène de la pauvreté, lequel dépasse les responsabilités de son entreprise.

## Conclusion

Nous avons donc tenté d'ordonner les témoignages relatés par les employés à propos des incivilités, en fonction des niveaux identitaires sollicités et des types d'expressions irrespectueuses. Parmi les neuf situations différentes, nous avons pu remarquer que certains niveaux identitaires sont moins activés que d'autres. Ainsi, à propos des expressions par signes, les employés sont souvent amenés à relativiser leur rôle personnel (case 7). Concernant les expressions par le dialogue, les agents peuvent mettre de côté leur identité de membre de la société (case 2). Enfin, face aux expressions violentes, les agents sont parfois amenés à relativiser leur identité de représentant de l'entreprise (case 6).

Cette grille de lecture a permis de faire ressortir les mises en problématique identitaire opérées par les agents en butte à des incivilités. Il reste cependant à confirmer et à affiner ces modes de gestion identitaire par les employés, et de les mettre en relation avec les points de vue des clients. Au-delà de l'analyse exploratoire proposée ici, des études complémentaires permettraient de mieux saisir le caractère identitaire du malaise des agents des entreprises de service public.

■ **Christophe CASTANO**

*Enseignant-chercheur en psychologie sociale,  
université René Descartes-Paris V et CNRS-UMR 8069*

**Elena SAUTKINA**

*Doctorante, université René Descartes-Paris V*

**Sarah AMADOR**

*Doctorante, université René Descartes-Paris V*

**Aimée CASAL**

*Doctorante, université René Descartes-Paris V*

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

- BERNARD (Y.), 1997, «Les représentations sociales de la civilité dans la société urbaine d'aujourd'hui», *Psychologie française*, n° 42 (2), p. 107-112.
- JEANNOT (G.), 1998, *Les usagers du service public*, Paris, Presses universitaires de France.
- ROUQUETTE (M.-L.), 1998, *La communication sociale*, Paris, Dunod.
- SAUTKINA (E.), AMADOR (S.), CASTANO (C.), CASAL (A.), KOUTABA (M.), 2005, *Étude du lien socio-environnemental: distinction sociale et conduites d'incivilité dans les espaces commerciaux ouverts au public*, laboratoire de psychologie environnementale, université Paris V.
- TAJFEL (H.), 1972, *La catégorisation sociale*, in MOSCOVICI (S.) (éd.), *Introduction à la psychologie sociale*, vol. I, Paris, Larousse, 27, p. 302.
- TURNER (J.-C.), 1987, *Rediscovering the Social Group: a Self-Categorization Theory*, Oxford, Blackwell.
- WARIN (P.), 1993, «Les relations de service comme régulations», *Revue française de sociologie*, n° 34, p. 69-95.

*Imputables à quelques dysfonctionnements de l'entreprise, à l'évolution des mœurs et au développement de la précarité, les comportements incivils à La Poste sont réels et nombreux. Les agents en sont perturbés en dépit des techniques qu'ils mobilisent pour y faire face. Mais, dans une institution en pleine mutation, d'autres inconvenients sont à leurs yeux au moins aussi pénibles : contrepartie en quelque sorte obligée de la richesse du contact avec le public, les incivilités apparaissent finalement moins « graves » que leur faible prise en compte par l'entreprise. Les agents considèrent en effet cette situation comme un indice supplémentaire de la dégradation du management et, au-delà, comme une illustration de la mutation « libérale » de La Poste.*

# Les incivilités dans les bureaux de poste

par Catherine MÉVEL, Thierry OBLET, Agnès VILLECHAISE-DUPONT

D epuis une dizaine d'années, la sécurité ne se résume plus à la prévention ou la répression des infractions. Elle concerne aussi le traitement de faits moins graves qui ne relèvent pas d'une sanction pénale. Insultes, menaces, gestes violents, bruit excessif, dégradations : ces incivilités peuvent rendre la vie particulièrement pénible. Elles affectent non seulement la qualité de l'espace public, mais encore les rapports entre les services publics et leurs usagers. Transports en commun, écoles, logements sociaux en sont les théâtres habituels.

Jusqu'à une période récente, La Poste et ses personnels se croyaient relativement à l'abri de leur multiplication. Les facteurs semblaient n'avoir à redouter que l'agressivité des chiens.

Quant aux guichetiers, la pression subie à l'occasion du versement des prestations sociales leur paraissait compensée par une véritable reconnaissance liée à la proximité, au service rendu, etc. Il semblerait que la situation se soit dégradée, au premier chef pour les établissements situés dans des zones urbaines sensibles (ZUS), mais aussi dans des quartiers plus diversifiés.

Or, alors que les agressions graves, bien identifiées<sup>1</sup>, font l'objet d'une réaction méthodiquement élaborée<sup>2</sup>, la montée générale des incivilités est difficile à évaluer, ce qui rend problématique leur gestion. Issu d'une recherche empirique menée dans plusieurs bureaux de poste en zone urbaine<sup>3</sup>, cet article poursuit trois objectifs :

- identifier les incivilités aux guichets de La Poste et en comprendre les causes, telles qu'elles sont perçues par les guichetiers<sup>4</sup> ;
- analyser les remèdes et les modalités de gestion exploités par les guichetiers pour faire face aux incivilités et en réduire l'impact sur l'identité professionnelle et personnelle ;
- saisir dans quelle mesure les incivilités remettent en cause l'intérêt trouvé dans le métier de guichetier.

## Les incivilités à La Poste : de quoi parle-t-on ?

Les incivilités minent la confiance entre les individus ; elles compromettent la sérénité du service public en nuisant à la qualité des relations entre agents et usagers. S'agissant de La Poste, il est possible d'appréhender l'incivilité comme une conduite déviant au regard des règles censées réguler des relations normales de service entre postiers et clients. À cette occasion, le client sort de son rôle ; il se comporte d'une manière qui ne correspond pas à ce que le postier est en droit d'attendre de lui. Les incivilités commises dans le cadre des activités « grand public » de La Poste présentent-elles une gravité particulière ?

....

(1) Voir notamment la base de données du Service national de la sûreté.

....

(2) Voir l'activité de divers services, au niveau de la DRH, en matière d'accompagnement médical et social des victimes d'agression.

....

(3) Cet article est la synthèse d'une étude financée par la mission de recherche de La Poste et conduite sous la direction d'Anne Wyvekens [2003]. Pour plus d'informations sur cette recherche, se reporter à l'annexe méthodologique en fin d'article.

....

(4) Les entretiens ont fait rapidement apparaître que les facteurs étaient, dans l'ensemble, peu victimes d'incivilités, leurs difficultés propres se situant soit dans le registre du vol et de l'agression caractérisée, soit dans celui de l'accident. L'essentiel de l'enquête a donc porté sur les employés des guichets.

....

(5) Même si ce n'est pas l'objet de l'article, on notera bien sûr que des incivilités dans les bureaux de poste ne se produisent pas seulement au guichet dans le cadre des interactions entre clients et agents. Elles concernent également les divers troubles de l'ordre de la salle du public: incivilités commises entre clients (resquilles, bousculades voire bagarres), modes illégitimes d'occupation et d'utilisation des lieux (enfants turbulents et bruyants, présence de « marginaux » et de leurs chiens, dégradations des automates, etc.), inconduites observées aux abords des bureaux (stationnement des véhicules sur l'emplacement réservé aux transporteurs de fonds, regroupement de SDF parfois assez agressifs, etc.). Nous ne traitons pas non plus ici des incivilités entre postiers; elles existent cependant, comme dans n'importe quelle entreprise.

Avant d'en apprécier la portée, il convient de les identifier: les décrire et les hiérarchiser, évaluer leur fréquence, saisir les facteurs explicatifs des attitudes inciviles telles que les décrivent les agents rencontrés.

## Une échelle des incivilités dans la relation de service<sup>5</sup>

Comment les postiers hiérarchisent-ils les incivilités dont ils peuvent être les victimes? Leur perception ne s'éloigne guère de celle du commun des mortels: les paroles s'envolent et les coups restent. L'incivilité est jugée d'autant plus sérieuse qu'elle porte atteinte à l'intégrité physique, et qu'elle les vise personnellement plutôt qu'elle ne s'adresse à La Poste en général.

Au plus bas de l'échelle des incivilités, on trouve donc toutes les marques d'impolitesse et les inconduites. « *Les gens qui arrivent et qui ne disent pas bonjour, au revoir.* »; ces femmes qui demandent des kleenex pour leurs enfants « *et laissent le kleenex sale sur le guichet* »; ceux qui « *arrivent en parlant dans leur portable* ».

Viennent ensuite les gestes déplacés et les insultes, dont l'effet de nuisance varie en fonction du contenu et de l'intensité avec laquelle elles sont prononcées. Elles sont de toutes sortes, des traditionnels noms d'oiseaux (« connard », « connasse », etc.) aux injures dites des banlieues sans qu'on puisse leur en assurer le monopole (« nique ta mère », « bouffe la mort », etc.). L'insulte la plus spécifique reste, bien sûr, de traiter le guichetier de « fonctionnaire » avec toutes les connotations associées à cette qualification: disposer d'une situation privilégiée et être enclin à la paresse. « *Le classique, c'est: "Bande de fonctionnaires, vous n'avez rien d'autre à faire qu'emmerder le monde."* »

De l'insulte, on aboutit parfois à l'esclandre. Les hurlements ou les cris se rapprochent alors d'un niveau supérieur d'incivilités: les menaces. Leur portée varie selon le crédit qui leur est accordé: les intimidations les plus courantes sont les promesses faites aux guichetiers de les attendre à la sortie, et ces derniers savent d'expérience qu'il s'agit

souvent de paroles en l'air : « *Il a commencé à m'insulter un peu, à me dire qu'il était basque, que le soir il allait m'attendre à la sortie, faire sauter ma voiture. Je suis sorti à six heures, je n'ai vu personne et puis c'était tout.* »

Ces épisodes restent néanmoins impressionnantes. D'ailleurs, les tentatives d'intimidation ne sont pas uniquement verbales ; les crachats qui n'atteignent souvent que les vitres et les premiers coups de pied portés au mobilier s'apparentent à un début de réalisation de ces menaces, et peuvent préluder à une agression physique. Le stade suprême des incivilités est alors atteint. « *Je me rappelle un type qui essayait de défoncer la vitre qu'on a au guichet, qui prenait son élan du bout de la salle et qui sautait les deux pieds en avant. Il essayait de défoncer toutes les portes. Ça, ça m'avait marqué parce que c'était vraiment violent.* »

Ainsi, même si nombre d'incidents s'épuisent d'eux-mêmes ou se clôturent sur les excuses du client, même si les agressions sur les personnes sont rares, un seul incident peut « dégénérer » et gravir rapidement tous les degrés dans l'incivilité, jusqu'à l'agression qui, ponctuant souvent la montée en puissance de comportements incivils, en dépasse alors finalement le cadre. Ce fut le cas, par exemple, d'un homme à qui l'on refusait une avance sur le RMI : il insulta d'abord la guichetière, puis donna un grand coup de poing dans la balance avant de tenter de prendre le fond de caisse. Ce fut encore le cas lors d'une « vengeance » : « *C'est arrivé à une collègue qui venait d'acheter une voiture toute neuve. Un client mécontent, pour se venger, s'est rapproché de la voiture de ma collègue avec une barre métallique et lui a fracassé la voiture qui était garée juste là.* »

Cependant, l'évaluation de la fréquence des incivilités commises dans les bureaux de poste ne conduit pas à dresser un tableau très inquiétant de la situation. Les incivilités les plus courantes sont de loin les moins graves. Dans leur majorité, les guichetiers insistent principalement sur l'irrégularité de leurs manifestations. « *Alors là, c'est aléatoire ! Ça peut être deux fois dans la journée, comme il peut y avoir un mois sans incident du tout.* » L'énumération en serait fastidieuse, mais cette ritournelle sur la « loi des

....

(6) «Imaginez une société de saints, un cloître exemplaire et parfait. Les crimes proprement dits y seront inconnus mais les fautes qui paraissent véniales au vulgaire y soulèveront le même scandale que fait le délit ordinaire auprès des consciences ordinaires.» Émile Durkheim, [1895, Chap. III].

séries » trouve de nombreuses matières à illustration sur chacun des sites où nous avons mené nos entretiens. Pour autant, il est possible de hiérarchiser les sites en fonction de leur exposition aux incivilités. Sans surprise, les bureaux classés en ZUS y sont les plus confrontés. Certains bureaux en centre-ville sont quasiment épargnés par les incivilités même si, en parodiant Durkheim, on peut faire l'hypothèse qu'un bureau qui serait exempt d'incivilités est tout à fait impossible<sup>6</sup>. Le tableau le plus idyllique nous a été peint à propos d'une agence postale installée près d'un campus universitaire. Trop intégrés pour se comporter en « assistés », pas assez pour se montrer « condescendants », les étudiants seraient les usagers idéaux. « *Les petits sont bien gentils, ils sont disciplinés, ils attendent. Je peux vous dire que lorsque j'étais à T., on avait du monde, les plus gros râleurs étaient les professeurs et les administratifs des environs. Et les petits jeunes, ils attendaient.* »

## Comment expliquer les incivilités ?

51

D'où proviennent les incivilités? Nous avons opté ici pour une présentation distinguant ce qui relève, pour les guichetiers, de facteurs liés aux conditions de leur activité professionnelle (organisation des locaux, moyens offerts, cadre réglementaire, attitudes des agents), de ce qui est imputé à des travers ou à des dysfonctionnements plus généraux trouvant à s'illustrer à La Poste (dégradation de certaines valeurs dans le rapport à autrui, situations de détresse économique dans un contexte de chômage de masse).

### Quand La Poste « favorise » l'incivilité

Pour les guichetiers, les tensions avec la clientèle peuvent d'abord être reliées à certains éléments particulièrement insatisfaisants ou contraignants dans le service proposé : lourdeur du cadre réglementaire, dysfonctionnements divers, manque de moyens...

Le service est bien sûr soumis à la satisfaction de certaines conditions réglementaires. Qu'il s'agisse du

service postal (nécessité de produire une pièce d'identité, une procuration en bonne et due forme pour le retrait de lettres ou de colis) ou du service bancaire (documents à fournir, délais entre approvisionnement du compte ou du livret par chèque et possibilité de retrait en liquide), l'application de la réglementation est à l'origine de multiples tensions, incompréhensions et exaspérations susceptibles de provoquer des incivilités. Par rapport à cette réglementation, les employés se montrent plus ou moins accommodants, plus ou moins souples. Le potentiel «explosif» de la réglementation en tant que telle se double alors de son application différentielle par les guichetiers. Si une employée dit avoir plus de problèmes parce qu'elle est plus stricte sur le règlement – elle est considérée et se considère elle-même comme «*l'emmerdeuse du bureau*» –, nombreux sont ceux qui estiment, à l'inverse, que le fait d'adopter une attitude plus souple, au cas par cas, «à titre exceptionnel», devient à son tour source de revendication chez le client, qui ne comprend pas ou ne veut pas comprendre pourquoi la «règle» change apparemment selon les moments et les guichetiers: «*Je les entends, les clients: "Mais comment ça se fait, l'autre m'a donné la lettre recommandée, et pas vous!" Alors ça dégénère à cause de ça. Parce que tout le monde n'a pas la même rigueur.*»

Outre le fonctionnement ordinaire, dont on voit la lourdeur, il y a les dysfonctionnements, tout aussi ordinaires, et susceptibles aussi de provoquer des incidents. Un point noir important est la distribution du courrier: erreurs, retards malgré le délai garanti du chronopost, colis avisés échouant dans un autre bureau que le bureau annoncé, disparitions pures et simples... Les autres dysfonctionnements sont globalement de l'ordre du manque de moyens: employés absents non remplacés et guichets fermés, procédures longues car non encore informatisées, ou encore insuffisance des informations affichées à l'écran: «*Disons qu'au niveau informatique on est vachement en retard. C'est à peine croyable: on a très peu d'informations sur les comptes, sur l'écran. Les gens veulent connaître les dernières opérations et on*

*n'est même pas capables de les leur donner. On est obligés de téléphoner au centre financier, ce qui représente une perte de temps... et les clients ne sont pas systématiquement contents. »*

La conséquence la plus flagrante de telles lourdeurs ou dysfonctionnements, la longue attente avant d'accéder aux guichets, est alors fréquemment considérée par les guichetiers comme la source principale des incivilités, car elle favorise l'énerverment et avive les tensions. «*Les gens, moins ils attendent, moins ils sont agressifs. Plus ils attendent, plus ils sont agressifs. Si ce problème était résolu, au moins 70 % des incivilités seraient résolues.*» Sur ce point, les guichetiers remarquent que les clients ne supportent pas à La Poste des désagréments – l'attente notamment – qui n'ont pas l'air de les déranger ailleurs. Pourquoi? La réponse tient en une expression: «service public». La différence entre La Poste et ces autres endroits où l'on attend, comme la caisse du supermarché, du MacDo, du cinéma, c'est que «*La Poste, c'est un service qui leur est dû*» et qui donc déçoit les clients, plus ou moins rapidement et violemment selon leur seuil de tolérance. Les remarques de cet ordre fourmillent dans les entretiens. «*À La Poste, les gens se donnent l'autorisation de crier: je crois qu'on ne voit pas cela dans d'autres lieux. Nous restons dans l'esprit des gens une administration et des fonctionnaires. Les clients nous disent en quelque sorte: "Vous me devez ce service, vous ne me le rendez pas assez vite."*»

Pour finir, on soulignera cependant que les exigences parfois illégitimes des clients peuvent avoir pour contrepoint l'attitude particulièrement peu bienveillante des guichetiers eux-mêmes. Dans certains entretiens, des collègues sont ainsi mis en cause dans le déclenchement de comportements incivils chez la clientèle. Pour les uns, c'est le stress ou le souci du jour, la fatigue, une mauvaise humeur passagère, qui sont susceptibles de provoquer ou d'accroître la tension. Pour d'autres, c'est chronique. Un employé affirme ainsi que «*les incivilités sont un*

*problème lié à la personnalité du guichetier, les problèmes arrivent toujours aux mêmes*. Quelques figures de ce type émergent, ceux « qui démarrent au quart de tour » et, bien entendu, des employés racistes: « *J'ai connu des guichetiers racistes, or travailler ici, ce n'est pas possible pour eux. Ils ne supportaient pas de donner de l'argent à ces gens-là.* » « *Dans la manière de s'adresser aux étrangers, il y a souvent du mépris. C'est involontaire. C'est une question de ton. C'est un reliquat de l'esprit colonial. Le ton implique un certain type de relation.* »

Les conditions dans lesquelles est rendu le service, lorsqu'elles sont trop insatisfaisantes, pourraient ainsi laisser penser que « *quand les gens râlent, ils ont raison de râler* ». Mais il est bien d'autres facteurs susceptibles de favoriser les incivilités et qui ne peuvent être imputés aux dysfonctionnements ou aux failles du service. Face au public, le guichetier est en effet directement confronté aux « problèmes de la société » et au stress, voire à la détresse d'une partie au moins de sa clientèle.

54

### *Déclin des valeurs et « misère du monde »*

On peut en fait distinguer deux grandes catégories de causes lorsque les incivilités sont reliées par les guichetiers au contexte social et à son évolution. La première aurait à voir avec un « phénomène de société » : le fait que les gens « ne respectent plus rien », ne se respectent plus eux-mêmes, sont de plus en plus individualistes, etc. Ici, tous les types de population sont visés, toutes les catégories sociales. La seconde, moins générale et perçue comme moins banale, concerne une certaine tranche de population, paupérisée, fragilisée, peu instruite ou étrangère, manquant de repères, de moyens de communication, et que les problèmes vécus au quotidien exposent à l'impatience, à la tension, à l'énerverment<sup>7</sup>.

Une bonne part des incivilités est donc attribuée par les guichetiers à une sorte d'évolution sociale inéluctable, l'individualisme croissant, le « manque de respect », de civisme,

....

(7) À cela s'ajoute, on ne s'y attardera pas, le lot commun des personnes présentant des problèmes psychologiques – tel ce client s'attaquant exclusivement à des guichetières brunes – ou des problèmes d'origine toxicomaniacal, et ayant, de ce fait, des comportements violents (les plus impressionnants, ceux qui marquent le plus, mais qui n'entrent en réalité pas dans la catégorie des incivilités).

d'éducation, l'absence d'autorité des parents sur les enfants. «*Je trouve que les gens sont de plus en plus agressifs dès que vous leur refusez quelque chose. Dans la mesure où vous faites tout ce qu'ils vous disent, c'est sans problème. Mais dès qu'il y a un barrage quelque part, cela peut dégénérer en escalade de mots... Je pense que c'est le reflet de la vie. C'est une évolution, tout le monde est beaucoup plus individualiste. Les gens ne respectent plus rien, c'est clair.*» Dans ce registre, la clientèle aisée est souvent mise en cause. Les guichetiers évoquent certains chefs d'entreprise «*qui vous traitent comme des larbins*», une clientèle «*chic*» à laquelle tout est dû, des «*commerçants hyper-chiants qui considèrent les postiers comme de la merde*», «*des messieurs bien cravatés, au bord de l'insulte, qui s'impatientent parce que c'est trop long*». Si ce genre d'attitudes, souvent contenues, ne débouche pas forcément sur un comportement incivil, le mépris est à lui seul ressenti comme une agression, et finit par passer outre les règles de la politesse : «*C'est une clientèle qui a tendance à nous prendre de haut: "Je n'ai pas que cela à faire, je travaille. J'ai autre chose à faire."*»

L'autre facteur général d'incivilité concerne à l'inverse la fréquentation des bureaux par la population en difficulté, que le bureau soit ou non étiqueté zus. Les employés sont à peu près unanimes à considérer qu'il n'y a pas de profil type de clientèle agressive. «*Surtout pas ethniquement*», précisera l'un d'entre eux. Chaque fois que l'un ou l'autre pointe une catégorie de personnes – les nouveaux immigrés de l'Est, la jeunesse maghrébine –, c'est en général aussitôt pour ajouter : «*Il y a des mauvais et des bons partout.*» Mais les difficultés spécifiques de la clientèle défavorisée sont très majoritairement perçues comme des facteurs puissants d'incivilité, en particulier quand la précarité de la situation personnelle se révèle au guichet : saisies sur le compte, interruption du versement des allocations suite à un contrôle qui en remet en cause la légitimité, ou tout simplement compte vide en fin de mois.

Tel est le portrait-type du client précaire «ordinaire» : «*Il arrive, il demande combien il y a sur son compte, il retire vingt euros, il repart, il revient (quelques heures*

*plus tard) et demande combien il y a sur son compte.» «Du 1<sup>er</sup> au 15 du mois, les gens n'ont pas d'argent, ils attendent, ils viennent tous les jours voir si l'argent est arrivé. Puis, quand l'argent est arrivé, ils viennent en retirer deux fois par jour. Ce sont toujours les mêmes.» Au fur et à mesure qu'on s'éloigne du jour de versement des prestations, la tension monte à cause du manque d'argent, et les guichetiers y sont directement exposés.*

Outre des problèmes financiers, cette population a aussi souvent des difficultés linguistiques, source d'incompréhension ou de malentendus qui peuvent dégénérer en incivilités: «*Une grosse clientèle étrangère qui a du mal à se faire comprendre, là aussi, ça peut bloquer.*» L'incompréhension provient également, quelle que soit la langue, d'un manque d'instruction élémentaire: «*Lorsqu'on n'a pas repéré que quelqu'un est analphabète, et qu'il ne veut pas le dire. On lui demande de remplir le papier, il se braque.*»; «*Les gens posent des questions par rapport à des opérations qu'ils effectuent depuis dix ans.*»

56

On comprend fort bien comment la combinaison de circonstances «immédiates» et de caractéristiques sociales défavorables constitue un puissant détonateur des comportements incivils, lorsque la précarité et tout ce qui l'accompagne – dépendance, problèmes de langue, difficulté à comprendre les opérations – rencontrent la bureaucratie. De façon générale, le tragique de l'interaction est, en fait, à la mesure de ce que représente La Poste pour cette population pauvre, des attentes qu'elle suscite, et de la déception que son fonctionnement engendre. «*Pour eux, on est la CAF, l'armée du Salut, les services sociaux de la mairie, le foyer qui s'occupe des SDF; on est assistant social, on est tout en même temps.*» Ce «tout en même temps» est aussi bien symbolique que réel. Symbolique, parce que «*pour beaucoup de gens La Poste représente l'État.*» Mais réel aussi, et terriblement réel, parce que «*leur seul interlocuteur, c'est La Poste.*» C'est à La Poste, sur le compte-chèque ou le livret d'épargne, qu'arrivent les prestations ou les revenus, et c'est au guichet de La Poste que vont se cristalliser tous les blocages, rejets, dysfonctionnements ayant eu lieu en amont, qu'ils soient le fait des administrations ou de l'usager. «*Ils disent: "La CAF*

*m'a versé", "La CRAMA m'a versé", "Ils m'ont dit qu'ils avaient versé, ce n'est pas sur le compte!". Quand on leur dit que c'est versé, ils croient que le jour d'après ça y est. Ce n'est pas comme ça que ça se passe. On leur explique mais ils ne veulent rien entendre. »*

Tout se bloque à La Poste, tout devrait donc se résoudre à La Poste, qui devient un théâtre privilégié pour le déploiement de diverses formes d'agressivité. Écoulés par diverses autres institutions plus protégées, des gens particulièrement démunis arrivent dans l'espace semi-public qu'est La Poste, et lorsque se produit le blocage crucial – celui qui concerne leur argent – la précarité doit venir à bout de cette muraille bureaucratique. D'ailleurs, ce rapport de force est sans doute d'autant plus présent que le face-à-face avec un guichetier confronte les « plaignants » à un monde relativement favorisé. « *Ce sont des gens qui galèrent, donc on est le reflet d'une société où on est bien en place, cela les énerve. On est des protégés.* » « *Est-ce que ce n'est pas de la jalousie aussi? Parce qu'on n'est pas malheureux. On a la sécurité de l'emploi, une paye honnête, des horaires pas stressants. Moi, je pense qu'il y a des gens qui sont agressifs à cause de ça aussi.* »

## Faire face aux incivilités

Au moment de l'enquête, dans la seconde moitié de l'année 2002, aucune politique n'existe véritablement au sein de La Poste pour traiter ces problèmes d'incivilité. Un savoir-faire s'observe cependant dans les conduites adoptées par les agents pour y faire face.

### Quelle « gestion » des incivilités ?

Lorsque l'on demande aux postiers quelles seraient les mesures susceptibles d'endiguer les incivilités, les réponses sont formulées dans deux registres différents, selon des logiques qui ne sont qu'apparemment contradictoires. De façon mécanique, à chaque cause identifiée correspond

un remède (à propos duquel il peut éventuellement y avoir débat entre les différents postiers rencontrés). Il « faudrait » aménager les lieux pour les rendre plus accueillants ou pour diminuer l'attente (rénover, installer des automates supplémentaires, recourir au guide-file, etc.), modifier l'organisation du travail (spécialiser certains guichets, assouplir certaines règles), prévoir plus de moyens en personnel pour améliorer les réponses aux demandes « sociales » de la clientèle (agent d'accueil, traducteur), sécuriser la salle du public (présence dissuasive d'un vigile), voire réformer l'attitude de certains agents. Dans le même temps, le ton dominant, dans les entretiens, reste celui d'un « c'est comme ça », « il n'y a pas grand-chose à faire ». « *Les clients, on ne peut pas leur dire de revenir quand ils seront éduqués.* » Ce fatalisme semble renforcé par l'inertie dont ferait montre La Poste dans la gestion des incivilités. Les réunions d'équipe, qui pourraient être centrées sur la question, ne le sont que rarement, plutôt consacrées à de la formation à la vente. Quant aux réunions qui se tiennent à l'échelon supérieur entre receveurs ou chefs d'équipe : « *On parle peu des incidents. Ça ennuie l'auditoire. Par contre, les résultats de développement, ça les intéresse. En zus, les problèmes d'incivilités, ça fait partie de la zus, ça ennuie tous les autres...* » Ainsi, bien qu'ils évoquent parfois certains chefs d'équipe de qualité, qui interviennent dans la salle et « mouillent la chemise », les guichetiers, la plupart du temps, ne se sentent pas soutenus par leur hiérarchie. « *Je doute que La Poste s'intéresse vraiment à nos misères.* »

Dans ces conditions, chacun au quotidien tente de faire face. « *Les solutions? Personne n'en trouve, c'est plutôt "Débrouille-toi". La solution, c'est gérer tous les jours.* » On « gère au fil de l'eau » en élaborant « empiriquement », « à l'intuition », et avec les ressources personnelles dont chacun dispose, quelques recettes propres à éviter les tensions et les incidents les plus dommageables pour l'estime de soi et le « moral ». Dans les cas « extrêmes », c'est-à-dire dans les situations les plus menaçantes (dégradation de matériel, agression physique contre un postier, bagarre entre clients), ou gênantes (un client qui fait un

«*sit-in*» et refuse de quitter le bureau avant d'avoir obtenu satisfaction), restera le recours à la police, manière de clore le conflit dans l'immédiat (les clients mis en cause, effrayés, quittent le bureau avant qu'elle n'arrive). Le dépôt de plainte qui a parfois lieu est jugé comme un moyen relativement efficace de prévention des agressions les plus dures. Même si la suite donnée aux plaintes reste souvent obscure, les agents ont confiance dans cette procédure à la fois dissuasive et pédagogique pour neutraliser les personnes indésirables. «*Maintenant, le bureau dépose plainte plus facilement, parce que ça calme les gens. Quand ils ont déposé une plainte, il n'y a plus d'incidents après avec la personne. Soit elle ne revient plus, soit elle ne se fait plus remarquer.*»

## Les réactions des agents face aux incivilités

En dehors de ces situations extrêmes, le guichetier, pour protéger l'entreprise mais aussi pour se protéger, est censé veiller à la stricte application du règlement et appliquer les consignes. Il ne doit plus assister les clients sous peine de se voir imputer les problèmes liés à la réalisation de certaines prestations (par exemple, recopier une adresse qui s'avère en définitive fausse); il lui faut prendre appui sur le chef d'équipe en cas de litige; enfin, pour désamorcer les tensions, la technique recommandée lors de la formation suivie (pour les bureaux situés en ZUS) consiste à conserver son calme et à mesurer ses propos afin de rendre incongru le ton employé par le client. «*On nous a expliqué comment il fallait faire face à un client qui, par exemple, parle plus haut. Essayer de prendre un ton en dessous, essayer de voir ce qu'il veut.*» En pratique, face aux incivilités les plus fréquentes, notamment les insultes, chaque postier est confronté à différents choix de réactions possibles, lesquelles caractérisent finalement cinq profils<sup>8</sup>.

Le premier profil de guichetier applique la consigne du «profil bas» tout en la ressentant comme une contrainte pénible, symptomatique d'un rapport de force rendu trop

....

(8) Notre ambition n'est pas ici d'élaborer une typologie (combinaison exhaustive de variables strictement définies) mais une classification (regroupement de traits caractéristiques saillants et congruents sur la base d'une analyse qualitative).

favorable au client. « *Quand on se fait insulter, on n'a pas le droit de répondre. Si une réclamation suit, on nous donnera tort. Le chef d'équipe dit: "Tu n'as pas à te mettre au même niveau que le client. Ni à entrer dans son jeu." C'est un autocontrôle qui est pesant, surtout lorsqu'il y a des insultes.* »

Le deuxième profil de guichetier adhère plus franchement à cette recommandation de modération. Ici, les agents mettent en avant un flegme étayé sur cette conviction que l'hubris colérique des clients ne les concerne pas véritablement. « *On nous accuse d'être des voleurs, ce sont des insultes incohérentes auxquelles on ne peut pas répondre. Cela glisse sur moi.* » Sensible à l'intuition de McLuhan selon laquelle l'émetteur fait sentir les choses d'une certaine façon au récepteur, moins en fonction du contenu de son message que par sa forme (« *medium is message* »), ce profil de guichetier tend à considérer le ton adopté dans la communication avec le client comme l'élément primordial d'un traitement apaisant des contentieux.

60  
Le troisième profil de guichetier assume pleinement sa « vocation sociale », la gestion en douceur des incivilités passant par la mise en œuvre d'une relation d'aide, et donc par un rapport décontracté aux « bonnes pratiques » de guichet aujourd'hui valorisées par La Poste. « *Quand un client est énervé, on discute, j'essaie de l'adoucir, de voir ce qui ne va pas. Il faut passer du temps. Je suis du genre à aider les gens, pas à les envoyer promener. Aujourd'hui, on nous déconseille de remplir les papiers, moi je remplis les mandats. Il ne faut pas faire de la monnaie, moi je la fais.* »

Le quatrième profil rassemble les agents qui revendentiquent l'inclination commerciale de leur travail. Si nombre de jeunes guichetiers affirment aujourd'hui adhérer à cette dimension de leur fonction, ce sont généralement les conseillers financiers et les contractuels qui en fournissent l'expression la plus claire. S'agissant des manières considérées comme judicieuses pour contenir l'irascibilité d'un client, ce groupe valorise le recours aux mêmes recettes que le précédent : le calme et l'explication. Le trait le plus saillant de ce profil d'agents tient dans leur disposition à

appréhender les relations houleuses avec la clientèle de façon ludique, comme un challenge à relever. «*Mais c'est un jeu hein, c'est un jeu: un client qui arrive hyper-énervé, je me dis au fond de moi-même que, quand il va repartir, il sera hyper-gentil et il m'aura remercié... Si je prends l'exemple du client interdit, on a des services qui lui permettent de mieux suivre son compte. Donc, c'est aussi le moment de faire de la vente.*»

Le cinquième et dernier profil, enfin, englobe les réactions non conformes aux techniques recommandées pour l'accueil des clients. Les postiers s'autorisent alors à répliquer aux formulations agressives de ces derniers. Certes, cette conduite apparaît souvent plus émotionnelle que véritablement réfléchie; elle est conditionnée par l'exaspération d'une exposition prolongée aux brimades de la clientèle. «*Au début, j'étais très zen, et plus le temps passe, plus je m'aperçois que je réagis très mal. Une fois ou deux, ça va, mais quand on travaille depuis cinq heures, le client qui vous agresse, vous répondez, et c'est là que ça dégénère. C'est plus dû à l'accumulation de tension. Ça ne va jamais très loin, mais je réponds.*» D'une manière générale, une exigence de respect vis-à-vis de soi pousse ces agents à suspecter dans les consignes de gestion en douceur des incivilités une invite à «s'écraser» devant les clients vindicatifs. Aussi, lorsque les guichetiers répliquent, c'est avant tout pour briser l'établissement d'un rapport qu'ils refusent d'assumer sur un mode trop servile. «*Il y en a un qui voulait qu'on lui colle ses timbres: "Ben tu te les colles tes timbres, pépère!"*» «*Je n'admet pas qu'on m'insulte. Qu'ils crient, je veux bien. Mais pas qu'ils m'insultent. Je réponds.*»

....

(9) L'interruption de service peut être aussi utilisée à titre préventif, comme une tactique d'évitement. Certaines guichetières avouent qu'il leur arrive de fermer leur guichet pour aller aux toilettes quand elles voient arriver un client coutumier des incidents.

Par ailleurs, quand la vindicte du client franchit les bornes de ce qui est tolérable, la fermeture du guichet semble une technique prisée par les différents guichetiers que nous avons rencontrés<sup>9</sup>. Cette réaction entend protéger la dignité du guichetier: «*Au premier gros mot, je quitte le guichet. Je dis: "Écoutez, monsieur, si vous me parlez sur ce ton-là, je ne suis pas là pour me faire insulter, je ferme mon guichet".*» Elle apparaît d'ailleurs moins comme

l'indice de l'échec d'une relation que comme une manière relativement efficace de trouver une issue aux situations tendues: «*La solution qu'on a trouvée, c'est que, quand le ton monte, que le client est borné, on ferme le guichet et on s'en va. Alors les autres clients essaient de le raisonner. En général, il se calme.*»

Autre possibilité (que la première n'exclut en rien d'ailleurs), le recours à un tiers, en général le chef d'équipe ou le receveur<sup>10</sup>, présente l'avantage immédiat de répondre au désir fréquemment exprimé par les clients mécontents («Je veux voir votre chef»), et a en général un impact apaisant: séparer le client du guichetier, et parfois même l'isoler de la salle du public, diminue la tension.

....

(10) Mais un collègue peut également jouer ce rôle.

62

Au final, les guichetiers soulignent qu'il n'y a pas de méthode estampillée pour gérer une interaction qui tourne mal avec la clientèle, et avouent aussi bien volontiers que leurs réactions peuvent être en partie soumises à leur humeur du moment, voire à certains éléments de leur situation personnelle. En retour, les incidents vécus au travail ne sont évidemment pas sans effet sur le moral et sur les comportements dans la vie privée.

## Comment les agents vivent-ils les incivilités ? « Il y a pire... »

Les incivilités affectent indéniablement les guichetiers rencontrés dans leur rapport au travail et parfois dans leur vie privée, même s'ils disposent de soutiens et élaborent des interprétations propres à réduire leur impact. Pourtant, à l'écoute de leurs propos souvent nuancés en la matière, il s'avère nécessaire de s'interroger sur la place que les incivilités occupent par rapport à l'ensemble des contraintes qui font la pénibilité du métier, et plus précisément sur le poids des incivilités par rapport à la «double contrainte», sociale et commerciale, qui caractérise de plus en plus le métier de guichetier à La Poste.

## Un stress difficile à gérer

Tous les guichetiers évoquent la fatigue qu'ils ressentent à la fin d'une journée passée en continu au guichet, qui peut être due au stress accumulé du fait des tensions liées à la gestion d'une clientèle «difficile» (aisée) ou «en difficulté» (pauvre), à l'effort qu'ils doivent fournir pour communiquer et expliquer à ceux qui ont une faible maîtrise de la langue comment remplir tel document, au bruit dans la salle du public, à la pression que représente une file d'attente longue obligeant à «faire de l'abattage». Mais il ne s'agit là que de l'effet «ordinaire» d'une journée de travail chargée, de la fatigue du soir qui en résulte et qui reste de nature à se dissiper lorsqu'on franchit les portes de La Poste et qu'on rentre chez soi. Un cran au-dessus, est évoqué l'impact d'incivilités susceptibles d'affecter les postiers durant toute la journée de travail et parfois même au-delà. «*Dans les premiers temps, quand je rentrais à la maison, j'étais infernale avec mon fils et mon mari, j'étais une vraie boule de nerfs.*»; «*On ne s'habitue jamais à ce que quelqu'un vous traite de connasse.*»

De quels soutiens professionnels disposent les guichetiers pour mieux supporter l'effet de ces incivilités? En premier lieu, la solidarité interne au bureau est mobilisée et intervient quasiment dans tous les cas de figure. Les guichetiers, en particulier en ZUS, parlent du réconfort trouvé dans l'équipe et des liens entre collègues qui permettent de se parler pour «déramatiser» les incivilités subies, ne pas se sentir dévalorisé et évacuer la tension: «*Lorsqu'il y a des incidents, on en parle entre collègues. Il faut en discuter entre nous, parce qu'il y a des jours, j'ai l'impression d'être une merde.*»

Le soutien de l'encadrement est moins systématiquement évoqué. Lorsque le supérieur appelé en cas de tension semble, dans un souci d'apaisement, minimiser la gravité du comportement du client (voire implicitement remettre en cause l'attitude du guichetier), ou lorsque la décision prise au final sous la responsabilité de ce supérieur met le guichetier dans une situation de porte-à-faux en accordant au client, certes «à titre exceptionnel», ce que l'application

du règlement conduisait à lui refuser, l'agent peut se sentir désavoué et durablement blessé. « *Ce que je n'admet pas, c'est, quand au niveau du règlement j'ai raison, qu'on donne raison au client. Quand un client élève la voix, il finit par avoir raison. Cela nous met plus bas que terre. Cela, je ne l'admet pas. Surtout quand j'ai raison, quand j'ai le règlement pour moi.* »

Mais c'est surtout la hiérarchie plus lointaine, celle du siège parisien ou des différentes directions, qui est accusée d'indifférence à propos des incivilités. Les agents reprochent aux responsables leur faible présence dans les bureaux (y compris après des incidents graves), regrettent que le thème des incivilités ne soit jamais véritablement à l'ordre du jour des réunions ou formations proposées<sup>11</sup>, dénoncent les orientations d'un management uniquement préoccupé de la productivité et de la rentabilité commerciale des bureaux, et donc peu enclin à prendre en compte les effets négatifs des incivilités lorsqu'elles n'aboutissent pas à des dysfonctionnements d'envergure: « *Du moment que ça tourne...* »

## Le « vrai malaise » : précarité sociale et mutations du service public

Cette dernière critique est assez illustrative de la tonalité générale des discours recueillis, dans lesquels la description des incivilités fut souvent recouverte par celle du malaise ou du stress directement associés par les guichetiers aux transformations « libérales » de leur entreprise et à leur impact pour les agents du réseau « grand public », en particulier pour ceux qui doivent travailler auprès de populations socialement défavorisées.

À en croire les guichetiers, la confrontation avec ces populations est en soi plus pénible que les incivilités *stricto sensu*. Les grossièretés, les injures, les menaces pèseraient moins sur eux que les difficultés résultant de la pauvreté croissante de la clientèle qui vient dans les bureaux: problèmes de communication, lourdeur de l'assistance « sociale » requise, sentiment d'impuissance face à certaines situations de détresse. Néanmoins, si « usante » soit-elle,

....

(11) Les rares guichetiers qui ont bénéficié de formations centrées sur la gestion des incivilités et du stress se montrent, la plupart du temps, très sceptiques quant à leur intérêt et leur efficacité; celles-ci n'ont en tout cas pas modifié une opinion largement répandue selon laquelle c'est surtout « le bon sens du guichetier » qui fait la différence dans la confrontation à l'incivilité. « *On a eu une formation qui n'a eu aucune suite. On a parlé de ce dont on parle en ce moment; on nous a donné des techniques pour soi-disant savoir répondre aux agressions. Bon, je suis assez sceptique : ça dépend du guichetier, et ça dépend du client.* »

cette dimension sociale est aussi souvent revendiquée comme une dimension noble du métier, celle qui actualise la mission de service public qui, au fond, donne sens à une activité qui pourrait paraître par ailleurs assez routinière : «*J'aime bien essayer de résoudre le problème d'un client. J'aime bien essayer d'arranger les gens.*» Dès lors, ce sont sans doute moins les demandes d'aide de la clientèle en elles-mêmes que les contradictions qu'elles entraînent par rapport aux injonctions de l'entreprise qui déstabilisent les guichetiers : «*Le côté social me dérange beaucoup moins que les objectifs de vente.*»

En effet, l'importance accordée au service rendu dans la définition du métier conduit la plupart des agents rencontrés à assister les clients faisant état de difficultés linguistiques et/ou administratives lors de leur passage au guichet. Selon l'expression consacrée dans les bureaux visités, ils «font du social». Cependant, depuis une douzaine d'années, la recherche de gains de productivité menace ce rôle, qui conduit à l'allongement de la durée des opérations au guichet, tandis que le souci de la rentabilité amène à promouvoir l'activité commerciale, perçue par les guichetiers comme beaucoup moins gratifiante, voire vécue comme dégradante (on refuse de se transformer en «démarcheur», «vendeur», «simple VRP»). En la matière, la pression de La Poste est souvent ressentie, par les «anciens» surtout, comme une contrainte beaucoup plus lourde que les incivilités auxquelles ils doivent faire face : «*Ce que j'aime moins, c'est que La Poste nous harcèle tout le temps pour vendre, ce n'est pas spécialement mon boulot.*»; «*Pour les anciens, c'est dur. On est devenus des vendeurs au détriment du service public.*»

Jusqu'à quel point la vente et le social constituent-ils des objectifs contradictoires aux yeux des guichetiers? Et en quoi cette orientation marchande du service de La Poste menace-t-elle la qualité du service public? Certains guichetiers mettent en avant les retombées négatives sur les relations des guichetiers entre eux. «*Les objectifs, cela aboutit à créer des tensions entre les agents.*»; «*Les effets de la vente à tout prix, c'est qu'on récupère les clients du collègue qui sont frustrés par les produits qu'il leur a fait*

*acheter et qui veulent changer.* » Mais les dégâts se feraient surtout sentir dans la relation avec le public, qui serait de moins en moins souvent l'objet de l'attention des guichetiers en tant qu'usager pour être de plus en plus regardé comme une simple série de clients potentiels. « *La Poste est en contradiction avec ce qu'elle devrait être. On a des quotas de vente qui nous amènent à consacrer de moins de moins de temps au client.* »; « *La clientèle pauvre, étrangère, démunie, parfois en situation de dépendance, peut parfois facilement se laisser convaincre d'acheter des produits et services dont elle n'a pas besoin... mais qu'elle paie.* »

Les guichetiers apparaissent au fond sans cesse tiraillés entre le souci du service à l'usager et les objectifs que l'entreprise donne à leur activité, et décrivent comme une source de tension majeure, au quotidien, cette difficile gestion entre ce qui leur paraît être deux attitudes contradictoires. Certains choisissent de boycotter les objectifs commerciaux, d'autres se les approprient au contraire sans crise de conscience, mais la plupart jonglent avec ces deux facettes de leur métier et s'usent visiblement plus dans les incessants arbitrages à effectuer que dans la gestion, finalement plus simple, des incivilités.

## Conclusion

Il n'est pas question de nier la pénibilité du travail spécifiquement engendrée par les relations difficiles avec quelques-uns des clients de La Poste. L'imprévisibilité de leurs réactions lorsqu'ils sont mécontents du service rendu, la violence verbale et parfois physique dont ils peuvent faire preuve, l'irrespect des lieux et/ou des personnes qui les caractérise au moins ponctuellement pour certains d'entre eux, sont autant d'attitudes inciviles auxquelles les guichetiers sont confrontés sans réels garde-fous, dans des face-à-face tendus ou explicitement conflictuels dont la gestion est souvent complexe, toujours usante, et parfois perçue comme profondément dégradante.

La gravité de ces comportements se trouve néanmoins à plusieurs égards relativisée. D'abord, il semble que les incivilités commises par la clientèle la plus défavorisée aient un impact somme toute relatif sur les guichetiers rencontrés. Liées pour ces derniers à différentes « carences » et aux multiples difficultés de cette population, elles leur paraissent au fond plus excusables et moins humiliantes que la discourtoisie ou le ton méprisant dont fait parfois preuve une clientèle plus aisée.

Ensuite, l'enquête fait apparaître très nettement que les problèmes rencontrés avec les clients difficiles se trouvent souvent largement compensés aux yeux des postiers par le caractère « normal », courtois, cordial et souvent très « riche » des relations entretenues avec la majorité des clients, et par les rapports privilégiés maintes fois mentionnés avec quelques habitués dont sont soulignées la gentillesse et la bonne humeur. La plupart des entretiens comportent au bout du compte un hommage appuyé au caractère agréable du « contact avec le client » et à l'aspect valorisant du « service rendu », qui font l'intérêt et la richesse du travail en lui conférant une indéniable dimension humaine. Pour dire les choses très simplement, la relation avec la clientèle, si elle est parfois le lieu des plus pénibles désagréments liés au travail, est aussi et sans doute principalement ce qui en fait la valeur pour les professionnels rencontrés.

S'agissant enfin du poids des incivilités par rapport à d'autres contraintes du métier, les entretiens tendent à montrer que les incivilités, quels qu'en soient les auteurs, ne sont pas le principal problème des guichetiers. Ce qui les affecte plus, directement ou indirectement, c'est le fonctionnement de La Poste elle-même, dans sa bureaucratie d'abord, source de nombreux blocages qui perturbent la relation avec une clientèle défavorisée, et ensuite dans son évolution vers le statut d'entreprise privée. Les guichetiers les plus anciens le disent, la difficulté des relations avec certains clients n'est pas une caractéristique du travail récemment apparue : ils l'ont connue dès les premiers temps de leur intégration à La Poste parce qu'elle est tout simplement inhérente à la relation de service qu'ils ont en

charge. Ce qui a peut-être changé, plus que le comportement des clients eux-mêmes dont il est sans doute très difficile d'affirmer qu'il se serait sensiblement dégradé, ce sont les enjeux de la relation avec le client. La place prise par la dimension commerciale dans cette relation est de plus en plus importante et, bien que la notion de service public soit toujours revendiquée par La Poste, les guichetiers déplorent fréquemment que la hiérarchie, quand elle ne tente pas de les dissuader d'en faire, ne reconnaissse pas les efforts fournis par eux pour assurer un service qui relève parfois de l'aide sociale (remplir un imprimé pour un client démunie face à l'écriture et aux exigences administratives, téléphoner à certains services sociaux, fournir des renseignements divers).

En considérant la tonalité des entretiens réalisés, on peut émettre l'hypothèse selon laquelle les incivilités ponctuelles sont plus mal vécues qu'auparavant dans la mesure où les gratifications retirées de son travail par le guichetier lorsqu'il «faisait du social» et «rendait service aux gens» sont aujourd'hui plus réduites, à un moment où la dimension de service public souffre de la nécessité de vendre. En devenant des «guichetiers-vendeurs» voués à une activité commerciale perçue comme peu valorisante et qui souligne plus que jamais leur fonction de simple exécutant, les employés de La Poste ont perdu les ressources «sociales» de leur travail et ont dû renoncer à habiller d'une dimension quasi vocationnelle certains aspects relationnels de ce dernier. On pourrait alors comprendre pourquoi, envers et contre tout, la relation avec le client reste l'aspect le plus apprécié du travail et l'ultime refuge du rôle professionnel dans un climat d'entreprise plutôt morose.

#### ■ Catherine Mével

*Chargée de recherche au Centre d'étude des politiques sociales  
(CEPS)*

#### Thierry Oblet

*Maître de conférences, université Victor Segalen, Bordeaux 2,  
LAPSAC*

#### Agnès Villechaise-Dupont

*Maître de conférences, université Victor Segalen, Bordeaux 2,  
LAPSAC*

## ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Le recueil des données a été réalisé, pour l'essentiel, par la voie d'entretiens semi-directifs menés avec les guichetiers, chefs d'équipe, conseillers financiers et quelques facteurs des sites retenus. On a procédé, en outre, à deux journées d'observation *in situ*, au cours de périodes de versement de prestations sociales.

Au total, soixante-dix-huit entretiens ont été réalisés, dans huit bureaux répartis sur trois sites :

- bureau classé en zus : ville moyenne du Sud-Est; récemment rénové;
- antenne postale rattachée au précédent bureau, dans une plate-forme de services publics;
- bureau de centre-ville : ville moyenne du Sud-Est, clientèle mixte;
- bureau de centre-ville : ville moyenne du Sud-Est, quartier commerçant et aisés;
- recette principale en centre-ville : ville moyenne du Sud-Est, clientèle mixte;
- recette principale d'une commune de la banlieue parisienne, dans un quartier sensible et à proximité de diverses administrations : non classé en zus malgré une population défavorisée;
- bureau d'une commune de banlieue mi-ouvrière, mi-classe moyenne d'une métropole régionale du Sud-Ouest;
- bureau classé en zus d'un quartier du centre-ville d'une métropole régionale du Sud-Ouest : quartier caractérisé par une forte densité de populations immigrées.

69

## BIBLIOGRAPHIE

DURKHEIM (E.), 1895, *Les règles de la méthode sociologique*, Chap. III : « Règles relatives à la distinction du normal et du pathologique », Paris, Alcan.

WYVEKENS (A.) (dir.), DONZELLOT (J.), MÉVEL (C.), OBLET (T.), VILLECHAISE-DUPONT (A.), 2003, *Les incivilités à La Poste*, rapport pour la mission de la Recherche de La Poste, Centre d'étude des politiques sociales (CEPS).

## DÉBAT CITOYEN SUR LES INCIVILITÉS ET LA RELATION-CLIENT DANS LES BUREAUX DE POSTE

**L**e phénomène des incivilités touche la société tout entière – et par conséquent une entreprise qui, comme La Poste, participe à la vie de la société et est ouverte à tous. Engagée dans la lutte contre les incivilités, dont elle ne maîtrise pas les causes profondes, La Poste a choisi Strasbourg comme lieu d'expérimentation d'une démarche nouvelle : le « débat citoyen ». L'opération capitalise sur les actions entreprises depuis 2002, avec un éclairage complémentaire : celui des clients de La Poste.

### Les objectifs de La Poste

- Faire émerger de nouvelles pistes de solutions susceptibles de faire évoluer la situation actuelle pour les postiers et les clients.
- Donner un éclairage nouveau à la lutte contre les incivilités grâce à une réflexion partagée entre postiers et clients sur le sujet.
- Exprimer aux yeux de tous la détermination de La Poste à agir sur le sujet en concertation avec ses partenaires locaux.
- Mobiliser les agents de La Poste et leur ligne managériale.
- Capitaliser sur les initiatives de La Poste du Bas-Rhin.

### Le débat citoyen : une forme nouvelle de consultation publique

Le débat citoyen est une forme moderne de démocratie participative, consistant à recueillir les avis et propositions d'un panel de citoyens « informés » pour éclairer d'un jour nouveau les décisions des acteurs publics sur une question de société controversée.

La démarche est la suivante :

- *Formation* : les citoyens reçoivent une information complète sur le sujet, en rencontrant des experts et des acteurs de terrain.
- *Débat public* : le groupe invite ensuite les experts de son choix à un débat public rassemblant une large palette d'acteurs : collectivités, élus, associations, clients...
- *Présentation publique de l'avis citoyen* : les citoyens font part de leur avis et de leur recommandations.

Bien plus qu'un simple sondage, il s'agit d'un véritable « débat informé » qui favorise l'émergence d'idées nouvelles portées par les citoyens eux-mêmes.

À Strasbourg, le débat citoyen sur les incivilités et la relation-client dans les bureaux de poste prend une forme originale, avec la consultation de deux populations: des clients-citoyens, des postiers.

## ... Et après ? Des solutions à construire

Le débat citoyen s'inscrit dans un engagement de long terme de La Poste sur le sujet des incivilités et de la relation-client.

L'action de La Poste se poursuivra donc au-delà du débat public:

- tout au long de l'année 2005, La Poste rendra compte des suites données aux propositions recueillies;
- la mise en œuvre de certaines préconisations impliquera d'autres acteurs que La Poste; elles seront donc examinées en partenariat avec les acteurs concernés;
- en cas de succès, la démarche strasbourgeoise pourra être étendue à d'autres territoires.

# Avis du groupe de clients-citoyens \*

26 février 2005

**N**ous voudrions tout d'abord rappeler la façon dont les travaux se sont déroulés à partir de l'initiative de La Poste :

- nous avons été sollicités par l'IFOP début novembre 2004, en tant que clients-citoyens témoignant de la diversité des habitants de Strasbourg; nous étions volontaires pour participer à ce débat.
- nous avons bénéficié de deux week-ends d'information (les 26-27 novembre et 10-11 décembre 2004) et d'une soirée de préparation du débat (le 28 janvier 2005) au cours desquels nous avons rencontré une vingtaine de témoins et d'experts;
- nous avons ensuite formulé une série de questions que nous avons posées lors du débat public d'hier dans cette salle;
- nous avons enfin travaillé ensemble hier soir et aujourd'hui pour rédiger cet avis que nous vous présentons.

Par rapport à ce déroulement, nos commentaires sont les suivants :

Nous avons beaucoup apprécié d'être sollicités pour donner notre avis; la formule de la « conférence citoyenne » nous a paru très intéressante. Nous nous sommes sentis libres de notre expression.

Nous avons vécu une expérience enrichissante. La visite des bureaux de poste nous a été particulièrement utile. Nous remercions tous les intervenants, postiers, spécialistes ou professionnels qui ont accepté de nous informer et de débattre avec nous, quelle que soit la vivacité des échanges.

Nous avons été gênés par le report de la date initiale du débat, qui a empêché dix citoyens présents lors des week-ends d'information de venir hier et aujourd'hui.

Sur les échanges d'hier, nous avons regretté que certains intervenants restent parfois trop proches d'un discours convenu pour répondre à nos questions. Nous n'avons pas eu le temps de développer tous les sujets qui nous tenaient à cœur, mais nous sommes globalement satisfaits de l'organisation de cet événement.

•••• (\*) Les membres du groupe de clients-citoyens : Catherine BOINOT, Lucienne DECROIX, Suzanne FORTMANN, Jean-Pierre GRIESBACH, Pierrot HANAUER, Hubert HOLWECK, Danielle KEHREN, Soraya KONDJI, Mina KREMER, Maryse LAB, Corinne LANG, Tony LLOVERA, Carine MARTIN PONG TCHOFO, Guillaume MARTINEZ FLORES, Roselyne RAPP, Françoise REVIL, Thierry RUCH, Eugène-Philippe SIMONPIERI, Logane TATI-BISMATHS, Juliet WEBER.

Nous voudrions enfin mettre en avant certaines caractéristiques de notre avis :

- ce que nous formulons ci-après est un avis de citoyens qui sont aussi des clients, réguliers ou occasionnels, de La Poste ;

- nous soulignons que notre avis reflète les positions de la totalité ou de la très grande majorité d'entre nous ; nous avons discuté longuement pour parvenir à un consensus ; lorsque nous n'y sommes pas parvenus, nous mentionnons les opinions divergentes.

Il nous a semblé que nous devions d'abord nous accorder sur une définition des incivilités dans la société et leurs causes avant de voir comment La Poste pouvait agir et réagir dans ses bureaux, à travers la qualité du service et de la relation-client, ainsi qu'une meilleure organisation.

## Les incivilités dans la société

### De quoi parlons-nous en parlant d'incivilité ?

74

Nous avons entendu de nombreuses définitions des incivilités lors des sessions et du débat. Pour nous, les incivilités, ce ne sont ni des vols ni des agressions physiques ; ce sont des comportements agressifs ou irrespectueux, ou perçus comme tels, non réprimés par la loi.

L'incivilité est difficile à cerner parce qu'elle est liée aux lieux où elle se déroule, aux individus concernés et au contexte dans lequel elle intervient : une chose considérée comme parfaitement normale à un endroit paraîtra déplacée dans un autre.

Ainsi, les incivilités ne sont pas la même chose que l'insécurité, mais elles contribuent à ce sentiment. En effet, l'incivilité se manifeste surtout, pour sa victime ou pour les personnes qui y assistent, par une sensation de malaise, qui peut parfois dégénérer en troubles graves.

Nous souhaitons aussi affirmer que les incivilités ne se limitent pas aux quartiers sensibles : dans les autres quartiers, elles peuvent être moins visibles voire plus sournoises, mais tout aussi génératrices de malaise.

Nous sommes bien conscients que nous sommes tous capables d'incivilité. Cela résulte de notre insuffisante prise en compte des

autres et de notre égoïsme, mais aussi parfois de notre inconscience de l'effet de nos actes sur les autres.

## Les causes des incivilités

Les incivilités peuvent avoir des causes différentes.

Certaines incivilités naissent parce qu'on a des façons différentes de se comporter, parce qu'on a des cultures différentes et qui ne se connaissent pas. Le tutoiement, par exemple, est incivil dans certaines cultures, il ne l'est pas dans d'autres.

De façon plus générale, la société évolue. Les différences de points de vue sur les règles de la vie en société permettent à un sentiment d'incivilité de naître et de se développer.

Les lieux et leurs aménagements jouent aussi un rôle dans le déclenchement des incivilités.

Enfin, les personnes elles-mêmes, leur caractère ou leur humeur au moment où naît l'incivilité, doivent aussi être pris en compte.

## Le rôle des institutions

Nous constatons que les incivilités ne sont ni du ressort du policier, ni de celui du juge, parce qu'elles ne sont pas réprimées par la loi.

Pour réduire durablement les incivilités, nous pensons que la famille en priorité, mais aussi l'école, restent les institutions essentielles pour l'apprentissage du respect de l'autre et de la vie en société.

D'une manière plus générale, nous pensons que toutes les institutions doivent s'intéresser à l'incivilité. Le rôle et le métier des agents de toutes ces institutions sont en train d'évoluer, et doivent intégrer la prévention des incivilités.

## La place du citoyen

Dans la lutte contre les incivilités, chacun est concerné. Nous sommes clients mais aussi citoyens, et nous savons que chacun doit faire un travail sur lui-même pour améliorer la situation.

## Et La Poste dans tout ça ?

La Poste ne résoudra pas les questions de société qui sont à l'origine des incivilités : ce ne sont ni son rôle, ni ses attributions.

Même si La Poste met en place de nombreux moyens, on n'arrivera jamais à l'incivilité zéro. En revanche, elle peut et doit agir sur tous les fronts qu'elle maîtrise.

La Poste peut aussi témoigner aux yeux de la société de son intérêt pour le sujet et montrer son engagement à l'ensemble des citoyens.

Nous considérons que l'échange et le partage avec les autres acteurs concernés, au niveau local comme au niveau national, est une piste intéressante.

## Le guichetier face à l'incivilité

Des guichetiers sont confrontés quotidiennement aux incivilités. Or, les incivilités ont des conséquences graves en termes physiques et psychologiques sur les guichetiers qui en sont victimes.

Nous avons pu au cours de cette démarche rencontrer des guichetiers, échanger avec eux sur le sujet et visiter leurs bureaux de poste. Nous avons pris conscience de ce qu'ils vivaient tous les jours et cela a pu modifier nos perceptions de leur métier.

Nous pensons maintenant que dans ce contexte, le guichetier a un double rôle à jouer :

- d'une part, il doit offrir un service adapté aux besoins du client afin de prévenir ou limiter le déclenchement d'incivilités ;
- d'autre part, il peut aussi réagir lorsque l'incivilité est déclenchée en ayant une attitude responsable et autonome.

### Offrir un service adapté, éitant ou limitant le déclenchement d'incivilités

Lors de nos visites de bureaux de poste, nous avons pris conscience de la difficulté technique du métier de guichetier et du stress auquel ils sont exposés. Le métier de guichetier est de plus en plus complexe et nécessite la connaissance de plus de trois cents produits, ce qui nécessite une bonne formation initiale.

De plus, le service au client est un vrai métier, qui est difficile comme tout métier de contact. Pour exercer ce métier, il faut donc

aimer le contact humain. Tous les agents n'ont pas la même capacité à gérer une relation-client. Nous proposons donc d'orienter les agents existants vers ce qu'ils aiment et font le mieux. Cette adaptation doit être examinée plusieurs fois au cours de la carrière d'un guichetier.

Nous avons conscience que ce nouvel aspect du métier, la gestion commerciale de la relation-client, peut faire peur aux agents. Le métier de guichetier n'est pas assez valorisé. Nous proposons donc de remplacer le terme de guichetier, qui ne traduit plus la réalité et la technicité de ce métier. Cependant, pour plus de facilité, nous avons choisi de garder ce terme dans cet avis. Nous proposons également de reconnaître les nouvelles compétences du guichetier à travers des primes spécifiques.

Plus généralement, c'est toute la qualité de la relation-client qui doit être développée. Nous pensons qu'il est nécessaire d'améliorer cette relation en créant plus de proximité et d'écoute avec le client. Pour nous, plus on connaît la personne en face de nous, moins il y a d'incivilité.

C'est pourquoi nous pensons qu'il faut développer l'autonomie du guichetier face à son client. En effet, nous avons constaté que souvent l'incivilité découlait d'une incompréhension lorsqu'un règlement était appliqué strictement, comme, par exemple, l'obligation de donner sa carte d'identité alors que le guichetier connaît le client. Nous pensons que le guichetier doit trouver un équilibre entre le respect du règlement et la satisfaction du client. Le guichetier doit développer du bon sens dans la gestion de la relation-client, sans aller à l'encontre du règlement. Par ailleurs, il nous semble important de simplifier au maximum les procédures et les règlements pour faciliter cette relation-client.

Nous proposons aussi, pour améliorer la relation-client, de généraliser et de mettre en valeur le cahier de doléances déjà utilisé dans certains bureaux de poste, et de mettre en place un numéro d'appel gratuit, sur le modèle du numéro 3939, pour les clients de La Poste.

Nous avons conscience que cette relation-client est particulièrement complexe du fait du statut de l'entreprise : La Poste a une mission universelle de service public. La Poste ne refuse personne et c'est une des rares institutions qui accepte de prendre en charge financièrement les personnes en situation de précarité. Nous pensons que La Poste doit aider ses clients, mais pas les assister. C'est un équilibre difficile à trouver. Le défi est davantage de

responsabiliser le client. On peut ainsi détacher une personne spécialisée pour traiter les cas difficiles, et développer des agents d'accueil pour les orienter.

Nous avons examiné la question de la standardisation des procédures d'accueil (de type BRASMA) visant à améliorer la relation-client et harmoniser l'accueil entre tous les bureaux de poste et entre toutes les personnes d'une équipe. Mais nous pensons que la qualité du rapport humain est essentielle et doit rester spontanée. Il ne faut donc pas forcément standardiser toute la relation-client mais trouver un équilibre entre procédures et relations humaines. Il nous a été difficile de trancher entre un aspect technique et un aspect humain de cette relation.

## Développer une certaine autonomie/responsabilité du guichetier face à l'incivilité, lorsqu'elle est déclenchée

78

Lorsqu'une incivilité est déclenchée, le rôle des guichetiers et des clients n'est pas clairement défini.

Même si nous pensons qu'il devrait y avoir plus de solidarité entre le guichetier et le client et que celui-ci devrait intervenir en cas d'incivilité, nous ne «rêvons pas en couleur», comme le disait un des intervenants du débat public, et nous estimons que le guichetier garde un rôle particulier face à l'incivilité. Certains au sein de notre groupe pensent même qu'une part du métier de guichetier est d'être les «gardiens de la paix» au sens propre du terme au sein de leur bureau de poste.

Tous, nous sommes d'accord en revanche pour dire que le guichetier doit savoir désamorcer le conflit et donc parfois casser la relation-client lorsque cela est nécessaire. Pour cela, le guichetier doit être soutenu à la fois par des techniques, une équipe, une organisation et la hiérarchie.

Nous proposons donc d'aider le guichetier à assumer ce rôle en lui permettant de suivre une formation à la gestion des situations d'incivilités et au stress. Des premières formations de ce type ont été expérimentées dans les zones urbaines sensibles (zus) et nous les avons trouvées intéressantes. Ces formations permettent d'apprendre la maîtrise de soi et la gestion du stress dans ces situations. Elles doivent être articulées avec la gestion d'équipe et

intégrées dans le quotidien. Nous préconisons également qu'elles soient dispensées régulièrement tout au long de la carrière de l'agent et que l'intégration des nouvelles recrues ainsi que du personnel volant au sein d'une équipe soit particulièrement prise en compte. Cependant, nous avons conscience que ces formations ne peuvent pas résoudre un stress plus personnel que professionnel.

Nous proposons également de renforcer la solidarité au sein de l'équipe. À l'occasion des réunions d'équipe hebdomadaires, chaque agent devrait pouvoir parler des incivilités vécues dans la semaine. Il doit se sentir soutenu par son équipe et son management. Les échanges d'expériences entre établissements doivent également être développés.

Nous proposons enfin de mettre en place une organisation et des règles pour protéger le guichetier. En cas d'incivilité, le guichetier doit faire appel au chef d'établissement si la situation le dépasse, porter plainte si cela est possible, revenir à l'arrière du bureau pour reprendre pied, et être soutenu psychologiquement.

## Une meilleure gestion et organisation pour réduire les incivilités

Pour aider les guichetiers à faire face à l'incivilité quotidienne, La Poste doit agir sur une meilleure gestion des espaces dont elle a la charge, une meilleure organisation de ses services et la mise en place de codes de comportement pour faciliter les relations entre les personnes qui interagissent dans un bureau de poste.

### Mieux gérer ses espaces

Une utilisation simple, efficace et agréable du bureau de poste par le client réduira les risques d'incivilités.

Nous pensons que le client devrait pouvoir s'orienter facilement dans le bureau, grâce à un balisage clair des différents espaces, afin de trouver rapidement le lieu de son opération. Cela peut s'opérer par un code couleur, chaque couleur représentant un service ou un métier particulier. Ce code couleur serait le même dans toutes les agences.

Une fois les différents espaces situés, le client doit pouvoir choisir de se rendre à un guichet ou d'utiliser un automate. Si l'on décide de se rendre au guichet, nous pensons que les vitres anti-franchissement sont un obstacle à la communication et au rapport humain entre le guichetier et le client. Nous proposons donc la poursuite de leur suppression dans l'ensemble des bureaux de poste, après concertation avec le personnel.

Si le client choisit de se servir d'un automate, il veut trouver à sa disposition des appareils en état de marche. C'est pourquoi, plus que la multiplication de ces machines, nous voulons voir fonctionner en permanence les machines existantes. Nous pensons cependant que la multiplication des automates n'est pas un idéal et que l'automate ne doit pas être considéré comme une solution à une mauvaise relation-client.

Pour les clients devant faire face à une longue file d'attente, des «espaces détente» devraient être mis en place.

L'aménagement de l'espace ne concerne pas uniquement la partie ouverte au public. Les employés de La Poste doivent également disposer d'un espace détente agréable, convivial, lumineux pour leur permettre de se reposer quelques minutes ou faire une sieste, comme pratiqué dans d'autres pays.

Pour assurer la sûreté de ses clients, La Poste met souvent en place des équipements de sécurité dans ses bureaux. Ces appareillages peuvent inquiéter, voire déstabiliser les clients. C'est pourquoi nous souhaitons que ces équipements soient les plus discrets possible et que leur présence soit mentionnée de façon positive, comme un instrument permettant d'améliorer le bien-être de chacun.

## Améliorer les relations entre les personnes

Nous avons repéré qu'une bonne partie des incivilités démarre avec des problèmes de file d'attente. Tout ce qui permet donc de réduire cette file ou de mieux la supporter est important.

En premier lieu, la file d'attente est particulièrement importante au moment de la «semaine sociale», c'est-à-dire du versement des prestations sociales. Nous n'avons pas perçu que La Poste faisait tous les efforts possibles pour construire des partenariats de travail avec les institutions concernées (CAF, ASSEDIC, etc.) afin de réduire le

problème en amont. Il y a sans doute possibilité de développer des procédures et des outils avec ces partenaires pour limiter l'effet de la semaine sociale.

Au-delà de cela, des petites choses simples nous paraissent possibles : comme mettre un panneau ou un dessin sur la porte du bureau indiquant, le 5 au matin, que les prestations ne sont pas encore arrivées, et l'actualiser toutes les heures afin d'éviter la queue (certains d'entre nous ont vu cela à la Caisse d'épargne).

D'autres démarches peuvent être intéressantes, comme le fait d'avoir une durée d'attente prévue sur son ticket, comme à la mairie. On pourrait aussi afficher un temps moyen d'attente, par exemple sur un panneau lumineux.

Pour ce qui est de la polyvalence des guichets ou de leur spécialisation, nous pensons qu'il n'y a pas de règle absolue : les guichets sont plutôt polyvalents, mais il faut parfois avoir des guichets spécialisés à certaines périodes. Ne pourrait-on pas spécialiser temporairement certains guichets pour mieux gérer l'attente ?

Limiter les files d'attente, c'est aussi permettre aux clients de moins se déplacer dans les bureaux de poste. Si un client peut avoir son service ou son information à domicile, c'est autant de gagné dans la file d'attente. Cela implique, par exemple, de développer la gestion par téléphone ou par Internet ou par virement... ou de livrer les colis à des horaires où les gens sont chez eux. Nous sommes bien conscients en disant cela qu'il faut un très gros effort de gestion à faire pour développer ces démarches, mais ça en vaut peut-être la peine au final.

Par ailleurs, il est nécessaire de mieux utiliser l'arrière-guichet lors des heures de pointe, en renforçant l'avant par l'arrière. On peut aussi généraliser les présentoirs de formulaires à l'entrée du bureau, permettant d'anticiper le service et de le rendre plus rapide au guichet. Ce que nous avons vu, sur ce point, au bureau Cathédrale, nous paraît très bien.

On nous a également parlé de médiation entre les clients et les guichetiers et cela nous paraît très intéressant. L'expérience menée à Hautepierre nous a séduits : elle permet, avec un agent très qualifié présent dans la salle, d'orienter les clients avant le guichet et d'intervenir en cas d'incivilités.

Nous nous sommes dit que dans les petits bureaux où il n'est pas possible de procéder ainsi, on pourrait peut-être faire appel à de jeunes stagiaires issus de formations « accueil, contact client » pour expliquer le fonctionnement des automates, par exemple.

Certains d'entre nous ont cependant indiqué qu'il fallait être prudent avec des personnes peu formées, pour rester dans l'idée d'origine mise en place à Hautepierre.

L'information du client doit être une préoccupation centrale pour La Poste. Un client bien informé sur les services qu'il peut espérer obtenir dans un bureau de poste, leur coût, les procédures à suivre et les documents à présenter, obtiendra facilement et rapidement son produit ou son service.

Cette situation serait idéale pour le client qui ne ferait pas la file pour rien, mais aussi pour La Poste qui désengorgerait les files d'attente puisque les clients arriveraient avec l'ensemble des pièces en main et n'auraient pas à se faire expliquer la procédure.

Nous pensons que cette information peut être effectuée de manière simple par l'affichage dans les bureaux des procédures pour les opérations les plus fréquentes, ou par la mise à disposition de prospectus détaillant ces procédures à l'entrée des bureaux. Une note pourrait par exemple préciser que tout envoi de devises par le biais de Western Union doit être réglé en espèces.

Cette information au client doit être présentée de manière positive et non sous forme d'interdiction ou de restriction réglementaire.

## Mettre en avant des règles de comportement

Les règles de comportement dans les bureaux de poste ne sont inscrites nulle part. Il n'existe pas de code de comportement comme il existe par exemple un code pénal.

Pour permettre à chacun de se repérer, nous pensons qu'il faut mieux fixer les règles du jeu, en écrivant les droits et devoirs de chacun, guichetiers comme clients.

On aura ainsi une sorte de charte qui décrira les relations entre les gens. Cela ne résoudra pas directement les problèmes, mais permettra à chacun de connaître ces règles de comportement et de pouvoir mieux les appliquer.

Cette charte ou ce code doit prendre en compte, en particulier, le fait que les gens ont des cultures différentes et ne comprennent donc pas la même chose de la même façon.

Pour que ce document ne soit pas rébarbatif, il faut utiliser des phrases simples et même des slogans, comme celui qui a été créé pour ce débat citoyen : « Débattre au lieu de se battre. »

Ce code devra aussi expliquer les conséquences des incivilités sur les clients, sur les agents de La Poste ou sur la fréquentation des guichets.

Pour bien faire, ce code ou cette charte devrait être élaboré entre guichetiers et clients. Au minimum, les clients devraient s'exprimer sur le projet de ce document.

## Conclusion : une responsabilité globale pour toute l'entreprise La Poste

Le premier point que nous voudrions signaler est que nous avons pris conscience, dans cette démarche de débat citoyen, des manques de communication générale, interne comme externe, sur ce sujet des incivilités ou du manque de connaissance des outils internes à La Poste. Par exemple, nous avons été frappés d'entendre hier, au débat public, qu'il existait un cahier de doléances dans chaque bureau de poste, alors qu'aucun d'entre nous n'en a jamais vu ni entendu parler.

Nous pensons donc qu'il faudrait développer des actions de communication soutenant les efforts de La Poste et des guichetiers pour lutter contre les incivilités et mieux gérer la relation avec le client.

Cela vaut d'abord pour l'interne : les guichetiers doivent être mieux informés des actions et des expériences de lutte contre les incivilités ; il faut regagner la confiance des salariés sur ce sujet, car un certain nombre semble aujourd'hui démotivé ; il faut encore développer la communication interne entre bureaux ; par exemple, on pourrait imaginer des ateliers de travail sur l'incivilité et la relation-client, organisés sur la base du volontariat, mêlant différents bureaux, différents métiers, différents thèmes et différents niveaux hiérarchiques.

Cet effort de communication vaut aussi pour l'externe : la communication doit permettre de mieux se connaître entre clients et agents, entre citoyens, acteurs de la société et agents de La Poste. Par exemple, nous savons qu'il existe des « portes ouvertes » des bureaux de poste : cela nous paraît une très bonne idée. Il faut la prolonger par des participations à des manifestations de quartier,

par l'organisation de journées-métiers, par des interventions et des visites des écoles, etc.

La communication, c'est aussi développer un partenariat d'échanges avec les autres institutions de Strasbourg : des réunions régulières doivent permettre aux administrations, aux services publics, mais aussi aux entreprises, d'échanger leurs expériences de lutte contre les incivilités et d'amélioration de la relation-client. Ces réunions peuvent aussi permettre de prendre des engagements, mais nous avons alors l'impression que cela ne peut fonctionner qu'avec un réel suivi de ces décisions.

Enfin, notre dernier point concerne notre vision de la modernisation de La Poste. Nous avons bien compris que La Poste a de grands chantiers devant elle : la mise en place de la banque postale, l'ouverture complète à la concurrence, le réaménagement des bureaux dans les campagnes, etc. Mais nous avons l'impression, nous clients, que les incivilités ne sont pas une petite affaire au milieu de tout cela.

En tant que clients, nous ne resterons vraiment dans cette Poste du futur, que si les incivilités n'augmentent pas, et si possible se réduisent. Nous ne continuerons à fréquenter cette Poste de l'avenir que si la relation au guichetier est plus professionnelle et plus humaine.

Pour clore cette réflexion, nous voulons vous dire, Monsieur le Président, que nous nous sommes beaucoup investis dans cette démarche et que nous voulons savoir ce que vont devenir nos propositions, et être informés du suivi de toutes ces idées.

Cet article poursuit un double but: faire connaître le positionnement de la SNCF dans les problèmes d'insécurité, et formaliser la problématique de l'articulation entre production de service et production de lien social. La première partie situe la place qu'occupe la SNCF dans le paysage national, dont découle l'enjeu fondamental que représente pour elle la sûreté. Cet enjeu justifie une politique diversifiée dont la brève description débouche sur le constat que la sûreté est encore un défi à relever et que les réponses rencontrent aujourd'hui des limites justifiant de développer une approche élargie. Cette approche est le propos de la deuxième partie. Nous proposons une mise à plat du problème de la sûreté, tel qu'il se pose pour une entreprise de service. Notre modélisation est en soi une contribution au débat. En sont tirés plusieurs axes de réflexion, qui incluent stratégie commerciale, communication d'entreprise, politique de recrutement et d'intégration des agents... Chacun nous semble pouvoir inspirer, à terme, des expériences et des actions concrètes.

# Concilier service et sûreté

## Une nouvelle exigence pour la SNCF

par Pascal ANDRÉ \*

**L**'insécurité n'est pas une digression du débat public: elle est un sujet politique par excellence. La transgression des règles et des lois met en effet à l'épreuve les conditions de vie en commun, objet même de la politique. Parallèlement, le développement du transport *collectif* relève d'une ambition politique avant d'être une activité économique: celle d'organiser l'aménagement du territoire en se fondant sur la nécessité et la volonté des citoyens de se réunir et de se déplacer ensemble. En menaçant le fondement collectif de ce transport, l'insécurité fragilise la réalisation de cette ambition politique.

•••• (\*) Les réflexions développées dans cet article ont grandement bénéficié de travaux menés en commun avec Sophie Beauquier et Christian Blatter (pôle Sciences humaines et sociales, direction de l'Innovation et de la Recherche de la SNCF) et Catherine Gorgeon (responsable de la mission de la Recherche, La Poste).

Dans le présent article, nous montrons combien la sûreté<sup>1</sup> s'impose désormais comme un *enjeu* fondamental pour la SNCF, opérateur de transport ferroviaire à l'échelle nationale et progressivement européenne. Réciproquement, sera dessinée la *contribution* originale que cette entreprise est amenée à apporter pour une meilleure sûreté des citoyens. Bénéficiant du point de vue privilégié qu'offre la SNCF, nous proposerons ensuite une réflexion élargie sur ce que la sûreté implique dans une société de services et de consommation. Nous explorerons ainsi une problématique qui nous semble à la fois encore mal identifiée dans les concepts et pourtant de plus en plus pressante dans les faits : la rencontre de deux champs que sont le service et la sûreté<sup>2</sup>.

Le *développement* de la société semble en effet s'organiser toujours plus fortement autour de ses activités de service, de transaction économique. Cette évolution implique ouverture des espaces, fluidité des valeurs marchandes et donne une place centrale aux désirs des personnes. Or, la *cohésion* même de cette société, et partant, de ses activités économiques<sup>3</sup>, repose sur la sûreté, c'est-à-dire sur la protection des personnes et la régulation des comportements. Le champ du service fluidifie, stimule, assouvit et ouvre ; celui de la sûreté délimite, constraint, interdit et freine. Comment, dès lors, développer le service de manière compatible avec le besoin de sûreté ? Comment introduire la sûreté au cœur même du service ? Cette double question pose, à toute entreprise accueillant un large public, des dilemmes très concrets, nouveaux et profonds.

Soulignons que cet article reflète, sur la question de l'insécurité, un regard d'entreprise qui constitue, nous l'espérons, l'intérêt de cette contribution mais qui en est aussi la limite : fruit d'une expérience concrète, il est sans doute aussi fondé sur des présupposés. La SNCF est plongée dans l'action immédiate mais se soumet aussi à un travail réflexif et recourt aux investigations de chercheurs. À eux la charge de défaire les réflexes de pensée, avec l'objectif pour tous de gagner en pertinence et en efficacité.

....

(1) Dans l'activité du transport, la «sécurité» désigne traditionnellement la prévention des accidents (déraillements, etc.), la prévention des atteintes volontaires relevant de la «sûreté». Nous utiliserons ces acceptations dans toute la suite de l'article.

....

(2) Nous nous situons ici sur le registre des rapports entre individus, et non à l'échelle historique où Michel Foucault [1975] oppose le champ juridique et le champ économique.

....

(3) Sur le lien entre domestication des mœurs et développement de l'économie, cf. Elias [1973].

# La SNCF et la sûreté

## Contexte et enjeux

### *Le rôle de la SNCF dans la structuration de l'espace public*

900 millions de voyages par an: ce chiffre montre d'emblée à quelle échelle se situe l'activité de la SNCF. Sur l'ensemble du territoire, plus de 4 000 gares et points d'arrêt structurent ainsi la vie des villes, des bourgs ruraux jusqu'aux centres d'affaires. La Gare du Nord, par exemple, voit transiter plus de 400 000 Franciliens chaque jour, abrite une grande galerie marchande et orchestre à cadence élevée un transport haut de gamme vers l'étranger. En heure de pointe, chacune des gares parisiennes accueille plus de 5 000 personnes simultanément, soit la taille d'une petite ville. Chaque jour 5 000 trains sillonnent l'Île-de-France pour produire plus de 2 millions de trajets. L'activité quotidienne du pays est également rythmée en province par 6 000 Trains express régionaux (TER), qui participent, sous l'égide des conseils régionaux, à l'irrigation du territoire par le service public du transport.

Les grandes lignes, notamment le TGV, représentent en France un vecteur important des déplacements professionnels et participent aux grandes migrations saisonnières. Lors des grands départs, jusqu'à 2,5 millions de voyageurs convergent ainsi vers les gares le temps d'un week-end, les seules gares parisiennes pouvant alors accueillir près d'un million de personnes en deux ou trois jours. Outre ce transport de personnes, la SNCF est un opérateur de fret qui achemine plus de 130 millions de tonnes de marchandises par an et constitue donc un acteur important pour l'activité économique et industrielle du pays.

Enfin, le transport terrestre traverse les territoires autant qu'il les irrigue. Les 30 000 kilomètres de lignes ferroviaires, dont la SNCF assure la gestion par délégation<sup>4</sup>, ne sont pas seulement un réseau de déplacements mais aussi un territoire en soi, des *emprises* immenses de bâtiments,

....

(4) Pour le compte de leur propriétaire, Réseaux ferrés de France (RFF).

d'ateliers, de voies et d'ouvrages d'art implantés dans le paysage, en contact direct avec le tissu urbain.

Les 900 millions de voyages résultent donc d'un ballet tendu et continu de différents flux, brassant des voyageurs d'origines sociales diverses et aux objectifs variés. Somme des respirations quotidiennes des villes et de leurs banlieues, des oscillations de fin de semaine et des grands mouvements saisonniers, ce transport est porté par un réseau qui s'inscrit dans le territoire et contribue à le façonner. Lieux de passage et de brassage, lieux et objet d'attente, les trains et les gares structurent le temps des Français et leurs territoires physiques et sociaux.

Soulignons enfin une dimension historique et affective qui précise encore la place de la SNCF en France: le train a accompagné depuis ses débuts le développement de la société moderne, il a participé aux étapes, claires et sombres, de l'histoire du xixe et du xx<sup>e</sup> siècle. Un lien affectif lie beaucoup de Français avec le train<sup>5</sup>. Plus récemment, la création du TGV fut plus qu'une réussite technologique: une innovation qu'un pays entier s'est approprié, à la fois comme outil familier et objet de fierté nationale. Enfin, la SNCF est, dans les faits et dans les représentations, largement associée à un État très présent qui a garanti des services publics historiques forts et structurants. Le rapport des Français avec la SNCF est par conséquent ambivalent, fait d'attachement et d'exigence parfois impérieuse, et plus complexe qu'avec d'autres entreprises.

La SNCF joue donc dans le pays tout à la fois un rôle social, économique, politique et symbolique. Toutes ces dimensions interviendront dans l'article à travers leurs interférences avec le champ de la sûreté.

### *Impacts des tensions de l'espace public sur la SNCF*

La SNCF vit au pouls de la société. Or, s'agissant de la vie collective et sociale, la donne a profondément changé. Concrètement, pour la SNCF, tous les signaux (incidents recensés, ressentis des agents, enquêtes auprès des clients...) dessinent de manière convergente une situation devenue en

....

(5) Avec six millions de visiteurs, l'exposition «Train capitale», au printemps 2003 sur les Champs-Élysées, a connu un succès d'ampleur inattendue.

....

(6) «Connaître l'évolution des zones à risque»: base de données nationale, alimentée quotidiennement des faits signalés au service de sûreté de la SNCF et susceptibles d'affecter la sûreté et la tranquillité du transport (délits, comportements incivils...). Chaque fait est décrit selon une typologie normalisée, adaptée au transport, et est localisé par date et lieu de commission.

....

(7) Il est délicat de comparer sans précaution des statistiques produites par des systèmes de recueil différents, recensant des faits selon des grilles d'analyse et sur des territoires non superposables. Nous indiquons donc ici des ordres de grandeur, portant sur des agrégats choisis par nous pour être comparables et ne prenant en compte que la délinquance de voie publique, espace proche de celui du transport. La comparaison des données statistiques est par ailleurs un chantier en cours dans le cadre de la participation de la SNCF à l'Observatoire national de la délinquance.

vingt ans plus tendue, plus agressive, plus inquiète. Une pression délinquante et incivile a émergé rapidement: agressions physiques et verbales, prédatations et intimidations contre les personnes, vols de matériels et de fonds, actes de dégradations contre le patrimoine de l'entreprise.

### *La sûreté en quelques données*

Les données citées sont issues du recueil national mis en place par l'entreprise depuis 1998 (le système d'information CEZAR<sup>6</sup>). Il comporte les mêmes biais que tout recensement de faits délinquants (non-signallement des faits, évolutions liées aux variations de la qualité du recueil, de l'implication des agents et de l'encadrement...). Cependant, la taille des agrégats choisis et la stabilité du recueil opéré assurent une représentation fiable et pertinente.

En 2004, près de dix voyageurs par jour subissent une violence ou une menace de violence, motivée ou non par le vol. Ce nombre a augmenté de 50% en cinq ans, une dégradation brutale et réelle comparable à celle des atteintes physiques recensées sur la voie publique par les forces de l'ordre. Les voyageurs subissent aussi de nombreux vols dits «simples» (pickpocket en gare, vol de bagages...) dont seule une faible part est signalée à la SNCF (5 000 par an) mais qui, sans être spectaculaires, peuvent avoir un impact matériel et affectif très important sur leur victime, ruinant par exemple un départ en vacances ou un déplacement professionnel.

Au final, les faits graves sont rares et les crimes rarissimes. On recense en effet sur une journée environ huit atteintes physiques par million de voyageurs, tandis que les forces de l'ordre recensent sur la voie publique plus de quinze atteintes quotidiennes par million d'habitants<sup>7</sup>. Cependant, les frictions et incivilités diverses sont nombreuses. Regardées comme incidents mineurs et régulées dans l'instant, elles échappent pour l'essentiel à tout recensement statistique mais elles peuvent néanmoins affecter durablement la qualité d'un voyage. Ces faits longtemps négligés et pourtant révélateurs commencent à faire l'objet de l'attention des chercheurs.

La SNCF recense également chaque année environ 1 200 violences contre ses agents, de la bousculade provocatrice au coup de couteau, exceptionnel mais traumatisant pour tout un collectif professionnel. Là encore, ces atteintes sont rares, rapportées aux effectifs en contact direct avec la clientèle (environ 35 000 agents). Néanmoins, elles affectent durement les conditions de travail.

Au-delà de ces incidents, les agents se déclarent confrontés à une multiplication des signes d'agressivité et d'impolitesse. Le signalement de ces incivilités est encore récent et inégal. Cependant, les témoignages convergent et corroborent ceux recueillis dans d'autres entreprises (RATP et La Poste) ou institutions (Éducation nationale, milieu hospitalier...): la progression est tangible, gagne des lieux longtemps préservés (comme le TGV) et concerne schématiquement deux populations «opposées»: les personnes socialement déclassées, maîtrisant mal la société et ses codes (SDF devant le guichet) et les personnes les mieux insérées, maîtrisant les codes et bénéficiaires des avantages liés à l'emploi, au logement, etc. (cadre supérieur en première classe de TGV). Ce qui semble désormais miner les agents le plus durement sont ces «incivilités du riche» [Macé, 2000]: phénomène insidieux qui atteint la dignité des agents, infligé par certains de ceux que l'entreprise considère naturellement comme de «bons clients».

Les incidents de sûreté ne touchent pas que les personnes. L'immensité du patrimoine explique que les deux tiers du nombre de délits constatés sont des actes de malveillance contre des biens techniques et immobiliers, depuis la dégradation «ludique» jusqu'au sabotage avéré: tag, «gravage» de vitre, lacération de banquette, dégradation de distributeur et de mobilier en gare, jet de projectile sur les trains (ou sur les marchandises qu'ils transportent, tels les convois de voitures neuves), manipulation ou destruction d'installations de sécurité (signaux d'alarme, passages à niveau, etc.), dépôt d'objets variés sur les voies. Souvent moins médiatique que les actes touchant les personnes, cette malveillance est massive (25 000 faits par an), mobilise des moyens considérables de réparation et de protection et peut déboucher sur des accidents graves<sup>8</sup>. Outre leur impact matériel,

....

(8) L'accident de Saint-Leu-d'Esserent (Val d'Oise), en décembre 1993, a constitué un événement déclencheur dans la politique de protection de la SNCF: une pièce de métal est posée sur la voie par un adolescent «[...]pour voir ce que ça ferait». Un autorail la heurte, déraille et est à son tour percuté par un train croiseur: quatre morts (le conducteur et trois lycéens), quatre blessés graves.

beaucoup de ces dégradations touchent l'image des lieux, voire ont *vocation* à être vues (tags, vitres gravées, etc.); tant leur effet sur le sentiment d'insécurité ambiant que leur rôle catalyseur pour d'autres délits ont été déjà largement étudiés [Roché, 2001].

### *Nouvelles menaces et exacerbation des tensions*

••••

(9) La tendance est aujourd'hui de lier l'ensemble des menaces pesant sur les citoyens dans une notion dite de «sécurité globale» suggérant une homogénéité des problèmes. Or le terrorisme est une menace exogène, réductible à une opposition entre deux camps, tandis que la délinquance est une pathologie endogène, inhérente à la vie collective. Les confondre montre le désarroi que provoque la délinquance, qui résiste au traitement simple, et la fascination pour cette forme renouvelée de guerre qu'est le terrorisme. Le vocable de «sécurité globale» relève donc en partie d'une militarisation, et d'une simplification, de la question de l'insécurité.

••••

(10) Dans un contexte de vigilance renforcée, tout colis oublié est suspect. Chaque crise inspire aussi une poussée malveillante de fausses alertes. Tous ces faits perturbent lourdement l'activité des gares et les circulations (évacuation, suspension des circulations, transbordement, etc.). En 2004, année des attentats de Madrid, la SNCF a ainsi enregistré 1 800 signalements de colis «suspects».

Problème de nature radicalement différente<sup>9</sup> de la délinquance quotidienne, les nouvelles formes de terrorisme font désormais peser une lourde menace sur le transport ferroviaire en Europe (voir encadré). Ce transport réunit en effet plusieurs caractéristiques qui en font une cible potentielle pour une action de déstabilisation étatique : haute concentration humaine, hautes énergies mécaniques (trains), haute concentration de matières dangereuses (fret) et forte valeur symbolique et économique. La menace terroriste n'est pas le prolongement de la délinquance de masse, cependant elle interagit avec le climat de tension quotidienne et le surinfecte : elle détourne vers elle l'attention et les moyens, perturbe la production de transport par de très nombreuses fausses alertes<sup>10</sup>, accroissant encore les motifs de tension et d'exaspération, et déclenche le déploiement d'effectifs (militaires, forces de l'ordre) porteurs d'une symbolique répressive peu compatible avec une activité de service et de régulation commerciale des lieux.

### *Force des images et de l'imaginaire*

Bien que relativement sûrs, les espaces de la SNCF, notamment en Île-de-France, sont associés à un sentiment d'insécurité exacerbé [IAURIF, 2001]. Plusieurs facteurs peuvent être envisagés. On pense d'abord à des caractéristiques du transport lui-même : confinement dans un espace non maîtrisé (voir encadré «affaire Rezala»), stress du déplacement (rater le train, situations non familiaires), effet de foule ou, *a contrario*, d'isolement. Évoquons aussi un effet d'amalgame ou d'association : la médiatisation d'un événement grave dans un train affecte l'image de tous les

## RAPPELS D'ACTUALITÉ

### MENACE SUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE EN EUROPE

Le 11 mars 2004, le réseau « Al Qaida » commet un attentat dévastateur dans des trains madrilènes (200 morts). De décembre 2003 à mars 2004, un « groupe AZF » fait en France un chantage *crapuleux* à l'État en menaçant le réseau ferré avec des engins explosifs. La menace terroriste sur le transport ferré français est déjà ancienne : avec le réseau dont fait partie Khaled Kelkal, le GIA attaque en 1995 le pays en perpétrant un attentat sanglant dans la gare RER de Saint-Michel puis en plaçant une bombe sur la voie TGV Paris-Lyon.

### L'AFFAIRE REZALA

« L'affaire Rezala » aura eu, par exemple, un impact prolongé sur l'image des trains de nuit. Le 13 novembre 1999, Sid Ahmed Rezala tue une jeune Anglaise en la précipitant hors d'un train de nuit Limoges-Paris ; un mois plus tard, il poignarde une jeune mère dans un Calais-Vintimille. La forte médiatisation de ce double meurtre est amplifiée par les ratés de l'enquête mais se nourrit surtout d'éléments évidents de dramatisation : trains de nuit, donc confinement et obscurité, et femmes seules. De nombreuses mesures seront prises ou renforcées à la suite de ce drame : accompagnement en civil des trains de nuit par une unité spécialisée, compartiment « femmes seules », entrebâilleurs, etc. Pour mesurer à quel point l'association train/crime catalyse les peurs collectives, il faut rapprocher ces deux meurtres – atroces mais exceptionnels –, des mille homicides et dix mille viols recensés en France chaque année.

92

### INQUIÉTUDES COLLECTIVES

Lorsqu'une mythomane cherche une issue délirante à une situation d'impasse, son scénario sera inconsciemment construit pour sa vraisemblance limite, pour son efficacité pathologique de persuasion : en 2004, le scénario absorbe donc les violences « urbaines », la crue d'agressions antisémites, avec tous les stéréotypes d'usage, mais il doit aussi intégrer le train de banlieue. Ainsi naît en juillet « l'affaire du RER D », emblème parfait de cette focalisation fantasmatique sur le train.

trains ; un voyageur importuné dans *un* train aura peur dans chaque situation équivalente. Enfin, rappelons la dimension symbolique de la SNCF comme lieu public : il n'est pas exclu que dans ce lieu, comme à l'école, se projettent et se cristallisent des inquiétudes collectives fruits de malaises sociaux diffus et généraux (voir encadré).

Ces hypothèses méritent d'être étudiées, entre autres *via* des enquêtes sur le sentiment d'insécurité ou de victimisation. Pour l'heure, la focalisation extrême des médias sur l'insécurité, notamment dans les transports, démontre la force de cette préoccupation dans le pays autant qu'elle

l'alimente. La publicité faite aux agressions dans les trains est sans commune mesure avec leur part et leur fréquence dans l'ensemble des violences commises sur le territoire national.

### *Des problèmes de société aux enjeux d'entreprise*

Tableau habituel et éternel des transgressions, les agressions, vols et dégradations existent dans les trains, les gares et le long des lignes comme ailleurs dans la société et sont les symptômes de problèmes de société. Beaucoup de ces faits constituent des délits et relèvent de la sphère d'intervention des forces de l'ordre et de la justice. Ces infractions et la nébuleuse des comportements incivils peuvent être attribuées à des problèmes d'éducation et de socialisation, à des mécanismes économiques et politiques générateurs de tensions ; autant de questions situées très en amont du domaine d'action et de responsabilité d'une entreprise de transport. Les problèmes de sûreté dans les trains et dans les gares relèvent-ils dès lors d'autre chose que des politiques étatiques de sûreté ?

Une altercation dans une file d'attente, un bagage volé sur le quai du départ, une voiture de train de banlieue soustraite à un usage partagé parce que recouverte de graffitis, un transport quotidien vers le collège menacé par un racket, des agents agressés ou menacés par un climat de défiance : ces situations, avant même de constituer une éventuelle infraction pénale, portent atteinte à la tranquillité du voyage, à la confiance accordée au lieu et à son garant, le transporteur.

Une plaque de béton posée sur une voie et percutée par un train en heure de pointe, un distributeur de titres de transport dégradé dans une gare, des matériaux de chantiers volés, une caisse cambriolée sont autant d'atteintes aux ressources matérielles et financières de l'entreprise, de menaces sur la sécurité et la ponctualité des circulations, conditions de fiabilité et de rentabilité de son activité.

Pour une entreprise comme la SNCF, qui produit un service collectif avec une logistique industrielle, incivilités et délinquance menacent donc *deux enjeux fondamentaux*:

- la *confiance* des clients, des agents et de l'opinion publique,
- l'*efficacité* d'entreprise, tant technique, économique que logistique.

La sûreté est donc véritablement un *problème d'entreprise*. Adossée à une indispensable collaboration avec les pouvoirs publiques, la SNCF déploie ainsi depuis plusieurs années une politique propre, adaptée à la protection de ses enjeux spécifiques, fondée sur ses moyens et son expertise de transporteur ferroviaire. Il est tout sauf anodin que la sûreté ait été inscrite, dans le «projet industriel» de l'entreprise, comme une des dimensions fondamentales de son service. C'est cette politique que nous décrivons maintenant.

94

## La sûreté comme stratégie d'entreprise

### *Un équilibre délicat entre divers acteurs et contraintes*

La politique de sûreté de la SNCF est à la croisée de plusieurs dimensions caractéristiques. Cette politique est ainsi:

- *spécifique*, entièrement orientée vers la protection des enjeux d'entreprise, elle est de plus conduite par des agents dont les prérogatives en matière de sûreté sont limitées. Solidaire des missions étatiques de répression des délits, cette politique se pose néanmoins en des termes propres: la focalisation porte sur l'ambiance ressentie et sur le maintien des circulations plus que sur la lutte contre des infractions au sens strict. Certains délits graves, comme un trafic discret de stupéfiants, sont ainsi «transparents» pour la SNCF qui n'a aucune légitimité pour les découvrir et intervenir; en revanche, un individu fumant dans une voiture non-fumeur et manifestant un mépris agressif pour les autres voyageurs, incident de moindre importance juridique, pose problème à l'entreprise.

L'idée que la sûreté relève ainsi d'optiques multiples, complémentaires et non concurrentes, est des plus importantes [Ocqueteau, 2002; Caresche, Pandraud, 2003], mais ne prend que progressivement place, y compris au sein des entreprises ;

- *partenariale* : les espaces de la SNCF étant largement ouverts, leur sûreté est tributaire de celle régnant dans leur environnement ; inversement, les trains sont susceptibles de convoyer des problèmes d'insécurité d'un quartier à un autre, d'une ville à une autre. Ainsi, l'imbrication du réseau de transport et du territoire interdit de concevoir une politique de sûreté autonome et impose le partenariat comme cadre naturel, tant avec les autorités locales, les forces de l'ordre qu'avec l'Éducation nationale ou le tissu associatif local ;
- *sous contrainte* : la politique de sûreté de la SNCF doit trouver sa place dans l'économie et la production de l'entreprise et donc s'inscrire dans des objectifs traditionnellement prioritaires. L'aménagement des gares doit d'abord faciliter l'accès des voyageurs et la distribution de services ; les circulations des trains sont évidemment régies par des contraintes très fortes de sécurité, de ponctualité et de correspondances en chaîne, de gestion du parc et des sillons<sup>11</sup> ; les matériels roulants sont conçus d'abord avec des objectifs de sécurité, de confort et de rationalité économique ; enfin, les agents de la SNCF sont avant tout mobilisés par leurs missions de production et de service ;
- *diversifiée* : la production de la SNCF présente des facettes radicalement différentes. La sûreté dans des TGV traversant le pays à 300 km/h et en quelques arrêts ne répond pas aux mêmes impératifs que la sûreté d'un transport francilien ultra-dense, la sécurisation des convois de fret ou la protection de l'infrastructure. Enfin, le conventionnement du transport régional sous l'autorité des conseils régionaux, s'il recentre la responsabilité du service public sur la sphère du politique, introduit une segmentation supplémentaire dans la chaîne de décision et un commanditaire de plus, apportant son optique propre sur la sûreté.

....

(11) Créneau de temps où une voie est attribuée pour le passage d'un train.

## *Une gamme d'actions, une palette d'outils*

Ces aspects posés, évoquons la gamme d'actions que la SNCF déploie pour protéger ses enjeux de sûreté, confiance et efficacité (il ne s'agit ici que d'une illustration synthétique et incomplète).

Face à une fragilisation du lien social, la réponse de la SNCF est avant tout humaine, dans un double mouvement de concentration d'expertise et de diffusion de l'implication. L'entreprise dispose d'un service interne de sûreté, la Surveillance générale<sup>12</sup>, composé de cheminots spécialisés dans les missions de surveillance et de dissuasion. Cette «Suge» est chapeautée par une direction de la sûreté qui préconise les politiques à un niveau stratégique et harmonise les actions des branches de l'entreprise. La présence dissuasive n'est qu'un maillon de l'effort de maîtrise et d'humanisation des espaces ouverts au public: les 25 000 agents en gare et les 10 000 agents des trains (les «contrôleurs») assurent une fonction centrale de régulation des comportements, de signalement des incidents, d'information et de secours. Ces agents sont de plus en plus nombreux à être formés pour désamorcer les situations de tension.

Le lien social ne s'instaure pas par décret, il est ici porté par la conviction personnelle des agents, qui s'investissent dans des actions de sensibilisation et de prévention, en intervenant dans les collèges<sup>13</sup> ou en accueillant des opérations éducatives dans les gares. Dans le cadre d'actions dites de solidarité, des agents vont également au devant des personnes les plus démunies qui trouvent souvent abri dans les gares. Des campagnes de communication appuient régulièrement ce travail de terrain en promouvant les comportements de respect pour les personnes et pour les lieux. Enfin, en aval mais en cohérence avec cette approche préventive, la SNCF s'associe progressivement à la justice pour développer les mesures de réparation pénale et les travaux d'intérêt général.

L'étendue du territoire et du patrimoine à protéger exige évidemment que ces actions humaines soient assistées par des dispositifs techniques: vidéosurveillance, contrôle technique d'accès aux locaux, protection des voies et des

....

(12) Ce service compte plus de 2 000 agents, dont une moitié pour la seule île-de-France. Leurs missions recourent à des compétences spécifiques au milieu ferroviaire et dépassent donc largement celles de sociétés de gardiennage, auxquelles la SNCF fait par ailleurs appel pour la surveillance statique de sites (halls de gare, ateliers...).

....

(13) En 2003, 400 cheminots ont mené des «interventions en milieu scolaire» pour 100 000 élèves. Les enfants sont sensibilisés aux risques graves qu'ils courrent ou font courir en jouant à proximité des voies et aux impacts du vandalisme (y compris en termes de responsabilité pénale). Pour l'opération «J'aime le train» qui amène des milliers de collégiens de ZEP à visiter les coulisses du monde ferroviaire, Louis Gallois, président de la SNCF, pointe clairement le lien entre connaissance et respect: «[...] rapprocher le monde scolaire et celui de notre entreprise à travers la découverte des métiers, des technologies et des innovations de la SNCF, tout en renforçant la sensibilisation à la sécurité et à la civilité.»

ateliers, renforcement des matériels roulants et des mobiliers contre les dégradations, etc. Progressivement, c'est dès la conception des matériels et des lieux que sont introduites les préoccupations de sûreté.

Ainsi la SNCF aborde-t-elle le problème avec volontarisme, *in situ* et au-delà de son territoire, s'attaquant aux différentes étapes de la transgression. Avec des moyens humains et techniques, usant tant de son savoir-faire de transporteur que de relais partenariaux, déployant des agents et des dispositifs dédiés tout en introduisant un rôle (voire une responsabilité) de sûreté dans les missions de tous, la politique de sûreté se distingue par son ampleur et sa diversité.

## Limites présentes et à venir de la politique de sûreté

### *Sûreté et insécurité : dimensions permanentes du transport collectif*

97

Nous avons énoncé, pour la SNCF, les enjeux de la sûreté puis la nature et la spécificité de ses réponses. Approfondissons le lien entre le transport collectif et les problèmes d'insécurité. Ces problèmes, faits et ressentis, dans les espaces de la SNCF ne sont pas un *dysfonctionnement*: ils sont inhérents à son activité<sup>14</sup>.

....

(14) Tout comme le crime est consubstancial à la société [Durkheim, 1894].

- *Intrication du réseau et du territoire*: par vocation, le transport ferroviaire est ouvert sur la société et physiquement lié à son urbanisme.
- *Lieux de coexistances inorganisées*: gares et trains accueillent la société dans toute sa diversité (économique, générationnelle, culturelle...). Lieux de rencontre et d'attente, ils sont caractérisés par une forte densité sociale, une fugacité des contacts et par une coexistence un peu particulière. Dans la plupart des situations du quotidien, à l'école, au travail ou dans un commerce, les rapports entre individus sont marqués par une certaine distribution des rôles dictée par une activité ou un centre d'intérêt communs, par un rapport de

transaction, de transmission ou de hiérarchie. Ces rôles sociaux aident à codifier les comportements et à les réguler. *A contrario*, le seul point commun entre des voyageurs à bord d'un train, dans une file ou sur un quai est l'*attente*: aucun statut ne les distingue, ne peut servir d'intermédiaire entre les individualités et «amortir» les contacts.

- *Lieux d'anomie et de réglementation*: dès lors, le seul acteur *explicite* de régulation, c'est l'agent. C'est toute la symbolique de la casquette et de la tenue. Sans doute l'aménagement des lieux, voire l'organisation du travail, participent-ils à la régulation des comportements, mais ces processus restent *implicites*. Lieux où les citoyens, bien que clients, ne sont que des individus sans lien préalable pour cadrer leurs relations, lieux où un seul agent de *service* est dépositaire du rôle de régulation: les espaces publiques de la SNCF sont par nature des lieux de mise à l'épreuve exacerbée du lien social. Sans paradoxe, cette anomie prend place dans une activité fortement réglementée et contrainte. Le transport ferroviaire est en effet synonyme de mesures strictes de sécurité ferroviaire, d'horaires inflexibles et d'une ponctualité érigée en valeur d'entreprise, d'une tarification structurante accompagnée d'un contrôle presque à lui seul emblématique du rapport des Français au train<sup>15</sup>. Aux règles «civiles» de l'espace public, la SNCF ajoute donc sa couche de règlements. Aussi, les occasions de transgression sont-elles mécaniquement plus nombreuses (plus de règles) mais les mécanismes spontanés susceptibles de les désamorcer sont faibles (anomie sociale): les actions institutionnelles de régulation sont à la fois plus indispensables et plus difficiles.

Ces aspects semblent démontrer que :

- l'activité de la SNCF est intimement dépendante de la force et la forme du lien social ambiant;
- loin d'être un sanctuaire, ses espaces sont des «laboratoires» sociaux;
- par essence, sa production même exacerbe toutes les questions liées à la règle et à la vie sociale.

....

(15) Il faut ajouter les prescriptions croissantes sur le tabagisme et sur l'usage des téléphones portables, le compostage des billets et, maintenant, l'étiquetage des bagages.

La sûreté ne saurait être alors, pour la SNCF, affaire d'incidents contingents, susceptibles d'être éradiqués ou repoussés à l'extérieur. Cette conclusion ne doit pas être confondue avec la thèse, défendable mais parfois tendancieuse, d'une *coproduction* de l'insécurité [Wiewiorka, 1999]: attachée à trouver des causes de l'insécurité dans l'institution elle-même, cette notion regarde encore l'insécurité comme un *dysfonctionnement*, là où nous proposons de la voir comme un défi permanent, *inhérent* au transport collectif.

### *Les limites intrinsèques et conjoncturelles des traitements de l'insécurité*

Après la description du lien entre transport et lien social, vient le constat des limites des dispositifs actuels, lesquelles sont communes, peu ou prou, à toutes les entreprises et administrations :

- à l'évidence, la SNCF n'a pour l'heure que *peu de maîtrise* des rapports *entre voyageurs*. Certes, l'entreprise est à ce titre souvent dédouanée de la responsabilité des agressions mais cela signale aussi que ses politiques actuelles n'ont guère d'effet décisif sur ces faits. L'ampleur des efforts déployés n'a pas vraiment freiné la progression des actes de violence et, sur certains secteurs, le sentiment d'insécurité reste aigu ;
- les *exigences légales* se font plus pressantes : en cas d'agression, la clause de circonstances imprévisibles résiste de moins en moins à l'évolution de la jurisprudence<sup>16</sup>. D'une obligation de moyen on passe progressivement à une obligation de résultat, révolution considérable ;
- les *attentes publiques et politiques* en matière de sûreté ne cessent de croître, le durcissement de la jurisprudence ne faisant qu'accompagner cette évolution. Plus généralement, un rapport de plus en plus contractuel des citoyens aux institutions se traduit par des attentes de sûreté qui prennent la forme d'exigences commerciales impérieuses<sup>17</sup> ;

....

(16) Retour à l'affaire Rezala : la Justice a condamné la SNCF en novembre 2004, pour avoir fait défaut à une obligation de sûreté, à payer 220 000 euros de dommages à la famille d'une victime.

....

(17) « Nous payons. Alors, le minimum, ça serait d'assurer notre sécurité » : témoignage d'une voyageuse tiré de l'étude menée par Sautkina et al. [2005].

- 100
- plus fondamentalement, les limites des réponses résident dans les *caractéristiques du problème d'insécurité* lui-même: la transgression est, en dépit de déterminants psychosociologiques, un acte humain volontaire. Les actes malveillants sont *motivés*: ils ne relèvent pas d'une occurrence statistique, ils ne sont donc pas un risque mais une *menace*. Dès lors, toute réponse conçue comme parade ou protection suscite surenchère, contournement, déplacement, diversification et invention<sup>18</sup>. Les réponses techniques et réactives sont alors poussées à une constante croissance de moyens humains et financiers<sup>19</sup>;
  - *ciblage*: garantir un climat de confiance est la finalité première de la politique de sûreté de la SNCF. Or, si de nombreuses actions sont conçues pour rassurer, celles-ci restent focalisées sur l'idée qu'elles doivent protéger de l'agression, du fait. Ces actions ne travaillent donc pas sur le lien social en tant que tel. Si, d'ailleurs, il existe un instrument pour compter les *faits*, la mesure du sentiment d'insécurité est, elle, embryonnaire: évaluer l'efficacité réelle des politiques sur ce sentiment est fort problématique.

En résumé: l'ouverture des gares et des trains sur la société implique que ces espaces connaissent les mêmes problèmes de sûreté qu'elle. Ces problèmes, faits et climat, menacent deux enjeux fondamentaux, confiance des individus et efficacité d'entreprise, que la SNCF protège par une politique mobilisant des moyens importants et des compétences variées. Cependant, à cause de la nature même de ce service collectif, de la texture particulière des rapports sociaux qui s'y tissent, ces problèmes s'avèrent *inhérents* à ces espaces et non le simple prix de leur porosité. De plus, les politiques de sûreté rencontrent des limites liées tant à une conjoncture externe toujours plus exigeante qu'à des raisons intrinsèques: adaptabilité des transgressions, absence de traitement spécifique du climat de confiance... Ainsi, malgré la maturité des politiques actuelles, il est nécessaire de dépasser leur cadre et de développer une réflexion plus globale.

....

(18) L'exemple des tags est emblématique. Pour une part de leurs auteurs, ils sont une appropriation légitime d'espaces publics à libérer d'institutions forcément hostiles aux jeunes et à l'art «non officiel», la répression venant confirmer ce fantasme de guérilla. L'interdit apporte aussi la dimension ludique du défi: il s'agit d'être reconnu par ses pairs grâce aux qualités du tag et au risque pris. Dès lors, tant qu'on ne traite pas ces mécanismes d'auto-légitimation et qu'on n'oppose aux tags que des barrières physiques ou répressives, surenchère et contournement ne sont pas seulement prévisibles mais inévitables parce que constitutifs de la genèse de ces actes. Après le feutre, la pointe dure, après la pointe, le jet d'acide...

....

(19) Face à la massification des problèmes, la SNCF a doublé en dix ans les effectifs de sa surveillance générale. Le programme d'assistance vidéo dans les transports franciliens, financé par la région et le syndicat des transports de l'Île-de-France, a connu aussi un fort développement: sur un programme global de sécurisation de 100 M€, plus de 60 M€ auront été consacrés à la vidéo (déploiement sur 120 gares SNCF en 2005.)

# Concilier service et sûreté : une approche élargie

Le problème central est celui de la rupture ou de la fragilisation du lien social, signalée par des actes de transgression de règles explicites ou implicites. Nous ne cherchons pas ici les mécanismes généraux qui *causent* cette crise du lien mais nous souhaitons cartographier l'ensemble des dimensions que celle-ci peut *impliquer*. Sans prétendre en expliquer la généalogie<sup>20</sup>, il s'agit de tracer rigoureusement le périmètre du problème de l'insécurité tel qu'il se pose à la SNCF, d'identifier de façon systématisée les acteurs, les rouages et les leviers qui sont susceptibles de jouer.

Le lien social – entre individus, entre individus et collectivité – se désagrège notamment lorsque les règles de fonctionnement du collectif manquent de cohérence<sup>21</sup>. Une action locale et limitée ne peut rétablir cette cohérence de façon durable : chaque acteur étant fortement dépendant de nombreux autres facteurs, les forces de dislocation du lien ne peuvent que se propager. C'est le propre d'un problème *systémique*. Aussi, sans un effort considérable et soutenu, une règle ou un ordre ne peuvent être maintenus localement si des tendances globales s'y opposent : c'est en agissant globalement, simultanément sur le plus grand nombre de facteurs possible que l'on peut espérer des effets notables et durables. L'effort d'une description globale est donc motivé par la nécessité d'affronter le problème à sa juste mesure, condition pour réaliser des progrès décisifs dans son traitement.

....

(20) Cette généalogie est d'ailleurs une entreprise vaine. Le sens commun exhibe toujours une cause première à l'insécurité : selon la sensibilité ou l'expérience, il s'agira du chômage ou de «l'assistanat», de l'école ou des parents, des migrations ou des discriminations, du libéralisme économique ou d'un laxisme post-soixante-huitard, d'une répression policière inéquitable ou de l'absence de réponse pénale et toujours, sans risque de se tromper, des médias... Aucun de ces facteurs n'est premier, tous ne sont pas d'égale importance mais tous comptent et interagissent : là réside la nature systémique du lien social et donc de l'insécurité.

....

(21) Manque de cohérence au sens large : injonctions contradictoires, règles changeantes, mal partagées, règles inopérantes, multiplicité de figures d'autorité, etc.

....

(22) Voir par exemple Le Goff [1999, p.82] : «C'est tout un rapport à la société et au monde marqué par la prégnance des appartenances collectives en termes de nation, mais aussi de classes, de groupes politiques, sociaux ou intellectuels qui se trouve [...] érodé, au profit de la montée d'une nouvelle figure de l'individu qui pose un défi au "vivre ensemble".»

## Citoyens, entreprise, société : un système à modéliser

Où se trouvent les sources de fragilisation du lien ? Pour élaborer un tableau global distinguons :

- «l'extérieur» : les évolutions de la société française semblent avoir conduit, en quelques décennies, à de profondes mutations dans le rapport de l'individu au collectif et donc dans le rapport à la règle<sup>22</sup>;

- «l'intérieur»: l'entreprise connaît ses propres évolutions, voire quelques révolutions, sous l'effet conjugué :
- du *renouvellement des générations* de cheminots, eux-mêmes partie prenante des évolutions sociales et culturelles,
  - des *mutations organisationnelles* et managériales qui traduisent ou accompagnent, elles aussi, les changements de valeurs ambiantes,
  - de l'apparition de *technologies* modifiant profondément les métiers et les rapports inter-individuels (télécommunication, informatisation massive...),
  - de l'évolution de *l'offre et de la qualité de service* de transports elles-mêmes. De nouveaux produits (nouvelle ligne TGV, offres à bas prix) entraînent voire visent de nouveaux publics et de nouveaux usages du train, induisant *in fine* des changements de règles et de comportements;
- «l'interface»: à ces deux espaces il faut ajouter – dimension souvent oubliée – la façon dont ils communiquent, leur surface de contact. Par «interface» nous entendons tous les modes d'échange symbolique, économique, social ou physique entre la société extérieure et l'entreprise :
- *l'image*: la SNCF produit une communication d'entreprise et possède plus généralement une «image». Réciproquement, elle dispose d'un certain nombre de capteurs pour sonder la société, dont les cheminots de terrain et leur direction se font aussi leur propre représentation,
  - *les fonctions de contact*: ventes, information, contrôle, surveillance, etc. Ces fonctions sont cruciales, elles constituent la première vitrine de l'entreprise, la chair véritable de son interaction avec la société. En fait, et ce point est d'importance croissante, les fonctions de contact sont aussi confiées à des *automates*: distributeurs en gare, bornes d'échange, écrans ou lignes téléphoniques d'information et ventes par Internet, etc. Au regard du lien social, l'équilibre entre interface humaine et interface automatisée ne peut être neutre,

- *l'incorporation* par le recrutement: une politique d'embauche définit explicitement ou implicitement comment l'entreprise absorbe et filtre non seulement des compétences mais aussi des comportements, des parcours sociaux voire des valeurs. Ces filtres ont un lien avec la façon dont *in fine* le collectif professionnel interne se représente une «image» de la société externe (la réciproque étant aussi vraie : l'image de l'entreprise est influencée par le profil des agents recrutés).

Les institutions et les chercheurs se sont majoritairement focalisés sur le premier espace, «extérieur», explorant les évolutions de la société et de son espace public puis le rôle de celles-ci dans les phénomènes d'insécurité. Les entreprises ont naturellement adopté cet angle, voyant d'abord leurs problèmes d'insécurité comme l'intrusion de dérèglements externes dans leurs espaces. Cependant, certains sociologues ont permis un changement d'optique en décortiquant «l'intérieur» des institutions et en y trouvant des facteurs favorisant la transgression («coproduction» de l'insécurité). Ces recherches ont aidé certaines entreprises, et notamment celles du service public «traditionnel», à développer des politiques de sûreté ayant aussi un impact sur leur propre fonctionnement<sup>23</sup>.

....

(23) Par exemple, la création de tarifs «jeunes» ou sociaux pour les transports publics, qui ont désamorcé nombre de situations de fraude où le contrevenant, captif du transport, conteste des tarifs jugés excessifs pour ses moyens et donc la légitimité même du contrôle. Ces situations sont des sources typiques d'incidents en partie générés par l'institution elle-même. Ce cas d'école ne doit cependant pas cacher que le problème de «l'acceptabilité» du prix et du contrôle est complexe et reste ouvert.

Le lien social, dont il nous faut étudier les mécanismes de fragilisation ou de renforcement, se tisse entre des *individus*, dans des *lieux* et au sein de *champs symboliques*. Les individus sont autant les clients, au sens large d'usagers des lieux, que les agents à leur contact et à leur service. Les lieux sont essentiellement ceux du transport lui-même, la gare et le train, auxquels il faut ajouter les lieux qui encadrent le trajet (abords de la gare, proximité des voies...). Les champs symboliques sont les cultures, systèmes de valeurs et rapports de forces ou d'intérêts, tant ceux en vigueur dans la société ambiante que ceux qui structurent métiers et direction d'entreprise.

Nous proposons qu'il faille embrasser les *trois* espaces du système (externe, interne, interface) et identifier leurs corrélations croisées à travers les individus, les lieux et les

symboles. Ces différents aspects forment notre système. Notre modélisation ne prétend ni à l'exhaustivité ni à la validité scientifique mais traduit une réflexion d'entreprise en cours et lui donne un support pour se structurer. C'est dans la dynamique de cet ensemble que nous semblent devoir être étudiés le lien social et ses failles.

## Premiers questionnements

### *Le rapport au service et au produit : la matière et le temps*

- *Le degré de matérialité du produit influence-t-il le niveau d'exigence des clients et leur façon de juger la qualité du service ?*

- Des galeries marchandes, les clients sortent avec des biens matériels, chargés d'un service palpable. Ces biens sont *l'objet* même de la transaction.

- Les lettres et colis délivrés par La Poste sont aussi matériels, cependant le service rendu, le convoyage, est, lui, relativement abstrait : le client vient chercher dans la poste un objet, mais l'objet de la transaction est le déplacement.

- L'immatérialité est plus grande encore dans le transport fourni par la SNCF. Le voyage n'est pas le bien recherché en soi : il permet d'accéder à des satisfactions localisées ailleurs. Le besoin et le désir du client se situent *au-delà* du temps et du lieu du transport, lequel est pourtant l'objet de la transaction et le fruit des efforts de l'entreprise.

Un service aussi immatériel ne prête-t-il pas plus facilement que tout autre le flanc à des exigences impérieuses, à des impatiences exaspérées et à une insatisfaction qui s'entretient d'autant mieux que la prouesse du transport est peu visible, si ce n'est occultée<sup>24</sup> ?

- *Les représentations du temps dans le transport permettent-elles d'investir du lien social dans ces espaces ?* L'immatérialité apparente du service est liée au rapport au temps. Le transport n'étant que le moyen d'accéder

....

(24) La comparaison avec d'autres services est instructive. Par exemple, les outils informatiques ou de télécommunication bénéficient du statut mythifié de «nouvelles technologies» qui entretient non seulement un engouement consumériste permanent mais fait aussi de toute rupture du service la contrepartie excusable de la nouveauté et de la technicité. À l'inverse, la sécurité et la régularité des circulations, obsessions de la SNCF, requièrent un savoir-faire de tout premier plan et mobilisent des efforts colossaux. L'absence d'accident ferroviaire mortel sur plusieurs années, une ponctualité supérieure à celle des autres modes de transport sont considérées comme un minimum exigible : les incidents ne sont pas tolérés.

....

(25) Le TGV fut promu avec l'invitation « Prenez le temps d'aller vite », le slogan d'Eurostar étant longtemps « Paris-Londres, d'un seul trait ». Néanmoins, la valorisation du temps passé pendant le trajet lui-même apparaît progressivement auprès des cadres : le train permet de continuer de travailler, de préparer sa future réunion. Pourtant, il s'agit encore de montrer un transport transparent : ce n'est pas le temps du transport qui serait rempli d'une valeur propre, c'est le temps du travail et du bureau qui peut s'y prolonger.

....

(26) Voir Lasch [2000], écrit en 1979.

....

(27) Il faut distinguer cette injonction moderne de rentabilisation du temps personnel, de la phobie de l'oisiveté qui s'est développée aux XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles [Foucault, 1975]. À l'ère classique, la rationalisation du temps est imposée aux individus, via des systèmes de disciplines, par les institutions – armées, écoles et manufactures – pour augmenter l'efficacité de ces dernières. Le souci contemporain de remplir le temps est une intériorisation par les individus des critères socio-économiques de leur réussite personnelle. Cette préoccupation nouvelle est donc beaucoup plus intime, le stress plus pénétrant [Lasch, 2000 ; Le Goff, 1999].

à autre chose, idéalement sa durée même devrait être comprimée<sup>25</sup> : le temps du voyage, de l'achat du billet, de l'attente du départ, des correspondances sont des temps morts. Alors que la flânerie, l'essayage, le choix voire la consommation des produits organisent l'usage du temps dans nombre d'espaces commerciaux, le temps des gares et des trains n'est que celui du *passage et de l'attente*. Nous y voyons au moins une double implication :

- *stress* : dans le transport, la conception négative de *l'attente* participe de l'idéal ambiant d'un temps optimisé. La société moderne semble en effet susciter l'angoisse permanente de « rater une occasion » et développer un idéal de soi tourné vers son propre dépassement<sup>26</sup>. Cette tyrannie des délais<sup>27</sup> envahit tous les secteurs d'activité, tant dans l'incapacité accrue à dépasser le court terme que dans la valorisation de la suractivité professionnelle ou de loisir. Un positionnement d'entreprise, stratégique et commercial, qui met au premier plan les notions d'instantanéité et d'urgence ne favorise-t-il pas des comportements agressifs de la part des clients à l'égard du personnel ? En effet, l'attente, le retard ou le contretemps ne sont plus seulement gênants : ils deviennent une intolérable atteinte à la dignité pressée d'individus hyper-modernes que les communications d'entreprise contribuent elles-mêmes à valoriser ;

- *désinvestissement* : le fait que le *temps* du déplacement n'ait pas de valeur en soi est corrélé avec *l'anomie* des relations sociales dans le train : pas de lien dans un temps vide. Aussi la tendance est-elle au remplissage du temps : visionnage de DVD dans le trajet TGV, boutiques dans les gares, travail « embarqué » facilité par les nouvelles technologies. L'usage dans le train du téléphone portable concentre en un seul objet à la fois le *remplissage du temps vide* et *l'importation de relations sociales* dans un espace ressenti comme vide de lien. Le portable procure une contenance et une compagnie.

Dans un transport qui ne fait que mener ailleurs, les voyageurs ne peuvent pas être vraiment là, et investir le lieu du train. Y aurait-il là une des raisons pour cette impression, largement partagée, qu'il «peut vous arriver n'importe quoi, personne ne bougera», que les usagers de ces lieux ne sont pas solidaires, facteur important tant du sentiment d'insécurité que de l'audace des individus irrespectueux et agressifs?

Autrement dit, on peut envisager que la contribution des entreprises à une vision utilitariste du temps participe à la fragilisation des relations interindividuelles.

Immatérialité, durée et distance à comprimer, ces caractéristiques propres du service de la SNCF s'inscrivent aussi désormais dans une mutation ambiante profonde, nouvelle, portée par le développement fulgurant des technologies de l'information. Dans une société qui se proclame «à l'ère d'Internet», s'impose maintenant un discours de disponibilité immédiate, d'accès sans effort et de virtualité des distances. Un nombre croissant de services et d'informations ne semblent plus éloignés que d'un «clic» dans un formidable écrasement de l'espace et du temps. Dans ce mouvement, la SNCF développe avec succès son réseau de vente à distance par Internet<sup>28</sup>.

Or, l'injonction de disponibilité se heurte à la réalité physique du transport terrestre et des distances, à la vulnérabilité matérielle d'un réseau unidimensionnel<sup>29</sup> et à la rigidité des règles ferroviaires de sécurité. Le discours de fluidité qui accompagne le commerce électronique n'alimente-t-il pas l'intransigeance des attentes des clients, ou leur incompréhension impatiente en cas d'incident, en dévalorisant la notion de distance et l'idée même de contrainte physique? Renversant la charge, l'accélération électronique de la vente signalerait que la vitesse n'est plus exploit mais habitude, que l'incident n'est plus inhérent au réel mais signe d'incompétence.

....  
(28) Le site [voyages-sncf.com](http://voyages-sncf.com), géré par une filiale de la SNCF est, en France, un des sites les plus consultés.

....  
(29) Sur un tel réseau la chute d'un arbre ou une rupture de caténaire coupe toute circulation sur la voie: un train arrêté bloque tous ceux qui le suivent... Chaque incident crée ainsi une perturbation qui se diffuse en cascade très en amont et en aval, voire sur le territoire entier.

## *Valeurs marchandes et valeurs sociales : convergences et conflits*

- Comment la «*distinction*» associée au service influence-t-elle la relation du client à l'entreprise, à ses employés et aux autres clients?

Contrairement aux services commerciaux «purs», les entreprises de service public comme la SNCF doivent concilier la gestion des masses et des flux avec l'ambition de développer un traitement commercial personnalisé, voire «*distinctif*». Pourtant, l'ancrage historique du transport ferroviaire inscrit la relation avec le client dans l'image d'un service public égalitaire, voire égalisateur. Les lieux et les agents bénéficient-ils du même respect que dans le cadre d'un service plus clairement associé à un domaine privé et à des pratiques de distinction? L'affirmation toujours plus marquée d'identités visuelles des produits ferroviaires<sup>30</sup> peut concourir à mieux marquer le territoire du service; un service très attentionné, une image moderne et luxueuse peuvent renforcer en retour l'attachement et le respect des clients. Cependant, cette tendance, traditionnellement pacificatrice, de séduction par le («doux») commerce peut à son tour poser problème.

- Client roi, client seul...

Nous avons évoqué les «*incivilités du riche*», manifestations de mépris, voire de violence de certains clients socialement nantis. Cette agressivité surgit souvent face aux contraintes imposées par le transport (attente au guichet, retards...) et aux règles de la transaction (contrôle, demande de justificatifs, etc.): ces clients refusent la règle commune. En somme, c'est comme si le client *roi*, encouragé par les entreprises, entendait désormais exercer des droits *tyranniques*. Un discours focalisé sur l'attention portée aux désirs individuels, sur une sollicitude toujours plus personnalisée – en cohérence avec une optique commerciale de séduction et de fidélisation –, ne contribue-t-il pas à renforcer la tendance actuelle à l'individualisme capricieux? La légitime logique de séduction commerciale emprunte-t-elle des moyens qui pourraient affecter la nécessaire

....

(30) Teoz, Thalys, Eurostar, IDTGV, changement de logo en 2005...

logique de régulation, d'inscription de chacun dans les règles communes? S'ouvre ici un champ de réflexion sur la communication d'entreprise et sur les valeurs qu'elle convoie au regard de son effet sur les comportements sociaux. La publicité infléchit les comportements et les représentations, c'est même sa vocation. Maîtrise-t-on et comprend-on bien cet impact sur le respect des règles, sur le «vivre ensemble»?

La question englobe l'effet du discours des *autres* acteurs économiques. De toute part, des discours publicitaires promeuvent l'affranchissement des règles sociales comme argument de vente, mot d'ordre d'une affirmation individuelle par la consommation. Le recyclage actuel par la publicité de l'idée politique de transgression émancipatrice peut-il conduire à valoriser la transgression *en général*, finalement préjudiciable à des services collectifs?

L'émancipation transformée en chacun pour soi, telle est aussi la question posée par le champ du service et ses discours. Souvent indirectement, mais parfois de façon explicite, c'est la mise en *concurrence entre clients* que le service laisse s'installer, voire suscite<sup>31</sup>. Des leviers efficaces de vente peuvent-ils aboutir à tendre les rapports entre les clients, à affecter le lien de confiance en développant le risque diffus d'être floué et l'idée qu'il faille se battre pour les bonnes places?

### *Question d'appartenance : professionnelle, culturelle, sociale*

Respecter des règles, c'est s'inscrire dans un collectif. Le renouvellement massif des générations et la rupture volontariste avec un recrutement traditionnel quasiment «familial» remodèlent en profondeur le corps des cheminots. De plus, tant le développement de la société de loisirs que le durcissement du marché du travail sont souvent invoqués aujourd'hui pour signaler un lien globalement plus distendu entre l'employé et son entreprise. Plus généralement, il semble que les individus font moins qu'avant allégeance à des collectifs, y compris de travail<sup>32</sup>. À cela s'ajoute le

....

(31) Promotions en nombre limité, réductions par quota dont ne bénéficient que ceux qui - plus opiniâtres, plus chanceux, plus informés - se sont «mieux débrouillés» que les autres. Cette concurrence entre clients se développe aussi dans des micro-situations telle la file d'attente.

....

(32) La personnalité contemporaine serait caractérisée par un effacement de la «structuration par l'appartenance» [Gauchet, 1998].

recours, par nombre de sociétés, dont la SNCF, à des prestataires pour prendre en charge diverses tâches, voire des pans entiers de leur fonctionnement (nettoyage, maintenance technique, gardiennage, etc.). Bref, le collectif de travail et sa traditionnelle « culture d’entreprise » sont en mutation. Dès lors, et sur la question du lien et de ses transgressions, on peut envisager plusieurs problématiques.

- Se pose, dans ce contexte, la question du respect des règles internes *par les agents eux-mêmes*. Si les vols et les dégradations commis par les agents pénalisent directement l’efficacité économique de l’entreprise, n’affectent-ils pas aussi la cohésion interne des agents et leur capacité à transmettre des comportements de respect ?
- Une fragmentation des valeurs dans le collectif des agents, une plus grande distance vis-à-vis des consignes d’entreprise, peuvent-elles se ressentir dans la cohérence du discours adressé aux clients, cohérence nécessaire à l’acceptation des règles par ces derniers ? Un quant-à-soi plus fort des agents peut-il créer une impression d’arbitraire dans les règles de vente ou de contrôle ?
- Inversement, la capacité d’un agent à absorber l’agressivité d’un client dépend-elle de la solidité du collectif de travail sur lequel il s’adosse ? Comment est supportée l’insulte qu’un client adresse, à travers un agent donné, à toute l’entreprise, quand cet agent se sent lui-même moins solidaire de cette entreprise ?

Ces questions doivent être complétées par d’autres axes touchant notamment le recrutement, la diversité sociale des effectifs, etc.

### *Contenu et sens du travail : assurer le service et la régulation ?*

L’appartenance à un collectif de travail peut donner une assise à un agent, l’insérer dans une solidarité qui permet de faire face aux difficultés du travail – dont l’exposition quotidienne aux incivilités –, d’offrir recours et réconfort en cas de réelle agression. Cependant, ce sentiment d’appartenance ne suffit pas pour mener des missions à

bien, c'est-à-dire avec implication, pertinence et efficacité. Le travail doit avoir un sens et une valeur partagée. Comment alors l'articulation complexe entre service et sûreté se traduit-elle au niveau des métiers de contact?

- *La sûreté dans la fonction de service*: les agents de service commercial (contrôleurs, accueil en gare, vente, etc.) sont confrontés à un climat d'agressivité qu'ils supportent d'autant plus mal qu'ils regardent ces problèmes comme *extérieurs* à leur mission. Ces agents et leur direction font pourtant face avec un volontarisme remarquable, mais la régulation des comportements est encore perçue comme un *problème* de plus à traiter et non comme une des *vocations* même du métier. Inversement, le savoir-faire psychologique dont font preuve certains pour désamorcer l'agressivité est une compétence difficile à mesurer et n'entre donc pas dans les critères d'évaluation.
- *Le service dans la fonction de sûreté*: réciproquement, les agents de la Surveillance générale héritent d'une culture de métier exclusivement tournée vers une fonction de sécurisation. La nécessité d'intégrer durablement la sûreté dans *l'offre de service* provoque, comme à la RATP, une profonde mutation du métier. Le passage de missions d'intervention discrète en civil (où l'objectif est d'interpeller l'auteur d'un fait) à des missions en tenue de dissuasion et de « rassurance », où le but est d'éviter que le fait soit commis, introduit la notion de service et une modification du sens du métier encore mal vécue.
- *Les fonctions de régulation dans la hiérarchie des emplois*: on constate très largement une sous-valorisation des métiers confrontés à des tâches de régulation directe des comportements. Tant dans la Police qu'à l'Éducation nationale, à La Poste et à la SNCF, les postes «au front», au contact permanent avec le public et ses tensions, sont peu considérés et confiés aux agents les moins gradés, c'est-à-dire les plus jeunes, les moins expérimentés. Ceux-ci sont donc dans des situations professionnelles à la fois pénibles, mal maîtrisées et peu gratifiantes. C'est un double paradoxe : ce sont des

postes difficiles qui demandent savoir-faire et une certaine solidité personnelle, bref de l'expérience ; ce sont les postes « vitrines » où se joue en partie l'image de l'institution.

Ces trois aspects montrent combien sont profondes les implications de l'articulation entre la fonction de service et celle de sûreté. Les progrès dans la sûreté des transports et de leurs agents dépendront peut-être pour partie de la redéfinition et de la réévaluation de ces métiers, de la place que les entreprises donneront à la fonction de régulation dans leurs activités naturellement centrées sur la production.

## En perspective : un collectif à inventer

La SNCF a devant elle un nouveau défi, un deuxième mouvement de décentrage.

- Le défi historique est *technique*, logistique et organisationnel. Ce fut la maîtrise du transport ferroviaire, processus complexe pour lequel la SNCF a développé une expertise de niveau mondial, une expérience ancienne pour une exigence toujours vitale et au cœur du métier de cheminot ; mais un défi autocentré, centré sur le train, la *machine*. Dans le train, dans la gare : une masse d'usagers.
- La première révolution de décentrage, toujours en cours, fut le défi *commercial* d'adaptation et d'attention à l'autre. Défi économique centré sur le service au client. Dans chaque train, cent à sept cents clients à satisfaire, un à un, avec leurs caractéristiques et désirs individuels.
- Les problèmes de sûreté mettent les entreprises accueillant un large public face à une nouvelle exigence, un défi *politique*. Un deuxième décentrage montre que le service de transport ne gravite pas autour de la *machine*, puis qu'il ne tourne pas non plus autour de la seule relation *à deux* avec un *client*, mais qu'il

implique de mettre en œuvre un *outil* au service de *clients* plongés dans une *société*. Un train, c'est non seulement trois cents fois *un client* mais c'est aussi une *communauté* en mouvement qui doit vivre ensemble le temps d'un trajet.

En somme, il s'agit de réussir simultanément la gestion des *masses* et des *flux*, le commerce avec *l'individu* et enfin l'organisation du *collectif*. Dans le collectif, on reconnaît non seulement les individus et leurs aspirations personnelles mais aussi le tissu complexe des liens entre eux, des rapports qui leur sont nécessaires pour faire société. Cette perspective politique implique d'englober de nombreux aspects de la production et de l'offre du service ainsi que du contexte ambiant. Les pistes de réflexion tracées ci-dessus, incomplètes, montrent qu'il reste beaucoup à inventer pour renforcer le lien social, pour découvrir des moyens de régénérer les rapports de civilité et ne plus simplement en constater les évolutions. Face à ce défi, qui implique la société entière, nous pensons avoir montré que les transports collectifs constituent un espace d'observation et d'expérimentation tout à fait privilégié. Opérateur ferroviaire historique de transports collectifs, la SNCF peut sans conteste se targuer de maîtriser le *transport*. L'avenir réside dans la réussite du *collectif*.

■ **Pascal ANDRÉ**

*Responsable du pôle « Observatoire de la sûreté » à la direction de la Sûreté de la SNCF*



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

- CARESCHE (C.), PANDRAUD (R.), 2003, *Rapport au Premier ministre sur la création d'un observatoire de la délinquance*, Paris, La Documentation française.
- DURKHEIM (É.), 1894, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, Flammarion.
- ELIAS (N.), 1973, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy.
- FOUCAULT (M.), 1975, *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- GAUCHET (M.), 1998, «Éssai de psychologie contemporaine», *Le Débat*, mars-avril.
- INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE (IAURIF), 2001, *Une enquête de victimisation pour mesurer et qualifier l'insécurité en Île-de-France*, note rapide n° 281, juillet, Paris.
- LASCH (C.), 2000, *La culture du narcissisme*, Castelnau-le-Lez, éditions Climats.
- LE GOFF (J.-P.), 1999, *La barbarie douce*, Paris, La Découverte.
- MACÉ (É.), 2000, *Les incivilités dans les transports*, rapport pour le ministère de l'Équipement.
- OCQUETEAU (F.), FRESNAIS (J.), VARLY (P.), 2002, *Ordonner le désordre*, Paris, La Documentation française.
- ROCHÉ (S.), 2001, *La délinquance des jeunes*, Seuil.
- SAUTKINA (E.), AMADOR (S.), CASTANO (C.), CASAL (A.), KOUTABA (M.), 2005, *Étude du lien socio-environnemental: distinction sociale et conduites d'incivilité dans les espaces commerciaux ouverts au public*, laboratoire de psychologie environnementale, université Paris V.
- WIEVIORKA (M.), 1999, *Violence en France*, Seuil.

Entretien avec Pascal Depoortere,  
Directeur de la sécurité et de la prévention du risque,  
Galeries Lafayette.

# Repenser la sécurité dans un grand magasin parisien

115

Entretien réalisé par Anne WYVEKENS

**P**ouvez-vous d'abord me dire, brièvement, quels enseignements vous avez tirés de la réflexion sur les incivilités qui a été menée au sein du groupe de travail inter-entreprises réuni par l'ANVIE<sup>1</sup> ?

## Pascal Depoortere

Je ferai la distinction entre le travail réalisé au cours de l'année et les travaux de recherche qui ont constitué la deuxième étape. Pendant une année, avec des enseignes ou des partenaires d'entreprises publiques, dont certains ont maintenant quitté le groupe, nous avons consacré notre réflexion au thème de l'incivilité. Les acteurs que nous avons rencontrés étaient

•••• (1) Cf. Présentation.

des gens de terrain, des chercheurs ou des journalistes qui avaient effectué des missions ou des recherches dans des sites sensibles en vue d'en cerner les enjeux, mais qui s'intéressaient aussi au phénomène de la « malveillance ». Les différentes interventions et les échanges que nous avons eus, aussi bien entre les représentants d'entreprises qu'avec les intervenants de l'extérieur, ont largement débordé, en réalité, le cadre initial de l'incivilité. Cette première partie a été très riche qualitativement, en contacts, en échanges et en compréhension, grâce au rapprochement qui s'est opéré entre deux approches différentes, celle du public et celle du privé. On parle maintenant de clients dans les entreprises publiques. Bien sûr, je ne suis pas près de parler d'usagers à propos de nos clients – si ce n'est lorsqu'ils utilisent un ascenseur. Mais, au-delà de cette différence sémantique, nous sommes devenus très proches, et nous avons désormais une motivation commune.

Dans un deuxième temps, cette réflexion nous a donné envie, à tous, d'entrer dans une dynamique en approfondissant ce que nous avions pu détecter comme points communs entre des entreprises publiques, au service d'un usager et nous, entreprise privée, au service d'un client. Aujourd'hui, je me dis qu'en tant qu'entreprise, j'aurais pu m'arrêter à la première partie... D'un point de vue intellectuel, la deuxième est incontestablement intéressante, mais je ne dois pas perdre de vue l'intérêt de la démarche pour ma société. Et là, je n'y trouve pas mon compte. Pourquoi ? Il ne s'agit pas de mettre en cause la qualité des travaux de recherche qui ont été menés : les chercheurs ont bien repéré ce qui se produisait, et pourquoi, en termes d'incivilité. En cela, ils ont tout à fait rempli leur mission. La déception provient plutôt du fait que ce qui préoccupe les Galeries Lafayette – surtout à Haussmann, mais également en province –, ce n'est pas tant l'incivilité que la « malveillance ». Or, je ne vois rien sur ce sujet dans les rapports de recherche. À vrai dire, il semblerait qu'on ne trouve pas non plus d'incivilités en ce qui concerne les Galeries... mais il s'agit là d'une autre question.

**Dans la deuxième étape de l'opération, le financement de travaux de recherche par les entreprises, les Galeries étaient la seule entreprise purement commerciale à participer encore à la démarche. Qu'y a-t-il de commun entre les Galeries et des entreprises comme La Poste ou la SNCF ?**

Il est vrai que les Galeries ont plus de similitudes avec Disneyland Paris, par exemple, même si nous avons une activité commerciale différente. Cela étant, les entreprises publiques ou semi-publiques s'orientent de plus en plus vers le commercial. Ce sont des entreprises qui, dès à présent, sont censées devenir rentables ou du moins ne pas avoir beaucoup de pertes. Par conséquent, la perception des personnels va devenir la même. La Poste, comme la SNCF, qui vend de plus en plus, se trouvent confrontées à des personnels et à des clients – des usagers qui sont devenus clients – susceptibles d'avoir des comportements malveillants. Finalement, nous poursuivons le même objectif: prévenir, de façon à minimiser ce type de problèmes. Ce n'est pas tant dans un rapport « humain » de correction, donc de civilité ou d'incivilité, que dans la gestion du risque de malveillance que nos approches convergent. La malveillance, la « démarque inconnue » est un problème commun à toutes les entreprises parce qu'elle leur fait perdre de l'argent. En France, aujourd'hui, personne ne peut savoir quel est le taux réel de malveillance, c'est-à-dire la différence d'inventaire due aux salariés et aux prestataires qui travaillent au sein d'une entreprise. On se base sur des données américaines, qui chiffrent à 50% leur démarque imputable au personnel interne ou externe. En France... autant jouer aux dés pour savoir si c'est 50, 30 ou 10 %... Mais on sait que cela existe, et c'est un phénomène qui se développe.

Dans les entreprises publiques, tout comme chez nous, ces questions de malveillance interne renvoient au type de recrutement que nous pratiquons et à la façon dont le personnel conçoit ses liens à l'entreprise. C'est ce type de questions que j'aurais souhaité voir aborder ou affiner dans

le cadre du groupe de travail. Pour moi, la question cruciale est la suivante : pourquoi sommes-nous obligés, dans un environnement comme le magasin des Galeries Lafayette-Haussmann – mais la question est identique pour La Poste ou la SNCF –, d'embaucher cent cinquante professionnels de la sûreté, alors que nous avons potentiellement trois mille cinq cents personnes sur le terrain qui pourraient être des relais, des supports ? Je ne dis pas qu'ils devraient faire le travail des spécialistes de la sûreté, mais simplement collaborer, même si c'est un terme délicat à utiliser. On peut du reste se demander pourquoi le fait de parler d'un « collaborateur » va de soi, alors que ce n'est pas le cas pour « collaborer ».

J'ai bien sûr des idées sur le sujet, et mes interlocuteurs des autres entreprises m'ont conforté dans mon approche. Les employés ne « collaborent » pas à la sécurité parce que culturellement, « historiquement », même s'ils n'ont pas connu cette période troublée, collaborer avec ce qui est considéré comme étant de la police, « ce n'est pas bien ».

Il est possible que leur environnement personnel joue également : la perception que l'on a des incivilités, ou de la malveillance, peut varier. Peut-être aussi que lorsqu'on habite dans une cité, cela ne se fait pas de collaborer avec la police, même si on sait que tel comportement est répréhensible. On fait l'autruche, on se dit : « *Je ne vois pas, donc je ne sais pas, ce n'est pas mon boulot.* » Cela explique, cela ne justifie pas, parce que toutes ces personnes pourraient simplement nous dire : « *Attention, là on voit quelqu'un qui a un comportement anormal.* »

Or, je sais que sur les trois mille cinq cents salariés dont je parle, il y a chaque année cinquante personnes qui ont réellement une motivation à nous aider, qui considèrent l'entreprise comme étant aussi la leur, ou pour qui combattre la malveillance est plus normal moralement que de se taire sur le sujet. C'est tout cela que j'aurais voulu comprendre, et je n'ai pas de réponse à ma question. J'en sais autant qu'hier, pas moins heureusement. Je me suis enrichi culturellement au contact des autres parce que les participants étaient des professionnels intéressants. Mais à l'arrivée, je ressors sans avoir eu l'avis de gens qui

pourraient prendre du recul face à mon sujet, des gens autres que des professionnels, venus dans un esprit de recherche et qui auraient pu m'éclairer sur l'aspect psychologique du problème. Donc j'éprouve une certaine frustration.

### **Venons-en à présent à la façon dont les Galeries Lafayette abordent leurs problèmes de sécurité.**

Les Galeries ont d'abord décidé de travailler en réseau avec d'autres professionnels du commerce et de la sûreté pour conforter leur position avant de se donner une ligne directrice d'attaque. Si l'on fait un bref historique : autrefois, chaque responsable ou directeur de la sûreté, quelle que soit l'enseigne, s'attaquait à ce qui était visible. On détectait les faits au moment où ils se produisaient ; de temps en temps on interpellait, et puis on sanctionnait. La sûreté se résumait à cela, s'agissant de la malveillance. On protégeait ses locaux du mieux possible, humainement d'abord, en contrôlant les accès, mais ce n'est pas chose facile dans un bâtiment ouvert au public, d'où l'introduction de dispositifs tels que les caméras, les portiques antivol, les systèmes de taggage et de sécurisation. Chacun faisait du mieux possible avec ces outils-là, sans plus. Il y avait des échanges entre les différentes entreprises, mais cela se limitait à « quel est le meilleur tag ? Quel est le meilleur portique ? De combien de caméras disposes-tu et comment les utilises-tu ? » En bref, on était sur un acquis, qu'on entretenait et qu'on faisait évoluer technologiquement.

Quand j'ai pris en charge cette direction de la sûreté et de la sécurité, qui venait d'être créée (jusque-là il y avait un responsable de la sûreté, pas de direction), on m'a demandé de réfléchir à la façon de traiter les problèmes de sécurité avec une partie sûreté plus forte encore. Je n'étais pas un homme issu de la sûreté, je venais plutôt d'un domaine dans lequel on traitait la sécurité des gens, ce qui me donnait un regard différent, relativement neuf, si ce n'est de bon sens. Le sujet me passionnait. Je me suis dit que la meilleure chose était de commencer par faire une sorte

d'audit de l'entreprise, tout en me rapprochant des autres professionnels pour les consulter. Finalement, chacun avait à peu près le même avis : rien de particulier, si ce n'est de constater, tous, qu'on se trouvait dans une situation un peu stagnante. Nous avons beaucoup enrichi les professionnels de la technologie, mais finalement est-ce que nous nous sommes enrichis, ou tout du moins avons-nous réussi à résoudre nos problèmes de sûreté ? La réponse était non. On les avait limités, peut-être, sûrement même, mais cela s'arrêtait là.

De là est venue la naissance de groupes de travail. Un groupe comme PERIFEM, qui mobilisait un grand nombre de professionnels, nous avait déjà permis de rencontrer d'autres enseignes commerciales, un peu différentes, puisqu'il s'agissait d'hypers qui ne sont pas dans notre domaine d'activité, en tout cas qui ne sont pas des grands magasins. Ensuite, cela a consisté à piloter – c'est toujours le cas aujourd'hui – un comité de sûreté de réflexion sur le quartier Haussmann. L'ensemble du quartier Haussmann est sous ma responsabilité en termes de sûreté, quelle que soit l'enseigne. On travaille aussi bien avec le groupe Pinault-Printemps-Redoute (PPR), qu'avec Burton, Marionnaud ; il n'y a pas de limite d'enseigne.

Tout cela – PERIFEM, le groupe comité Haussmann... – m'a permis à la fois de fixer des objectifs communs avec les autres enseignes et, de mon côté, de commencer à préciser les objectifs pour l'entreprise. Je suis plus un homme de prévention que de répression. La répression, c'est nécessaire, il faut en faire à un certain moment s'il n'y a pas le choix. Mais, au fond, c'est beaucoup plus agréable de faire en sorte que les gens n'aient pas envie de devenir des malveillants occasionnels, ou de s'arranger pour que les malveillants professionnels s'attaquent à d'autres choses (même si c'est reporter le mal ailleurs, l'essentiel est de l'éliminer de chez soi). Les objectifs ont donc été fixés. D'abord, déterminer comment travailler en allant au-delà du contexte matériel.

On a commencé, au sein de la direction sûreté, par professionnaliser les différents acteurs par spécialité. Il existe à peu près trois groupes de professionnels à

l'intérieur d'une direction sûreté. Il y a ce que l'on appelle les contrôleurs d'accès, qui ont une vision humaine et technique de la sûreté : « *Je contrôle 24 heures sur 24 des bâtiments par des moyens humains et physiques, et je m'emploie, pour chaque personne qui entre dans mon établissement, en dehors du client, à savoir qui c'est, où il va, non pas pour le surveiller mais pour savoir s'il est bien dans son domaine d'activité. Et, s'il n'a rien à faire là, je fais en sorte que cela ne dure pas.* » Leur rôle consiste à éviter tous les flux inutiles. Cela concerne les personnels internes, lesquels comprennent également les prestataires : comme toute société, on utilise à longueur de journée des coursiers, des livreurs, des entreprises qui viennent faire des travaux. C'est une énorme population qui peut représenter jusqu'à cinq cents personnes par jour, qui ne font que passer et n'accordent pas forcément la même importance à l'outil de travail dans lequel ils vont entrer. Du point de vue de la sûreté, cela implique une vigilance. On a donc travaillé à affiner ce que l'on pouvait faire au niveau des identités des personnes, des fiches d'autorisation, en formalisant leur arrivée et leur raison d'être pendant un laps de temps donné dans les locaux de l'entreprise. Ensuite, le contrôle d'accès a consisté à continuer à améliorer les domaines techniques – bris de glace, anti-intrusion, etc.

La deuxième catégorie, très visible en magasin, englobe ceux qu'on appelle souvent des vigiles. Ce sont en fait des agents de sécurité (ADS). Ils ont un rôle dissuasif. Jusqu'alors, les agents de sécurité, dans n'importe quelle société, faisaient plus office de « bacs à fleurs » que de réels agents de sécurité : ils étaient tellement omniprésents et statiques que les gens savaient, en les voyant à tel endroit, que tel autre endroit était sans surveillance. On a donc travaillé sur ce secteur. D'abord, en rendant leur travail intéressant : c'étaient des gens qui avaient une envie, une compétence que l'on ne cherchait pas à développer, puisqu'on les laissait dans une garde statique. On leur disait de rester là, ils restaient là ; tout ce qui dépassait leur cercle d'observation, ce n'était plus de leur ressort... Actuellement, en procédant étape par étape – c'est un

processus qui demande à être accompagné, on ne peut pas lancer des gens comme ça du jour au lendemain, même si c'est pour rendre leur métier plus intéressant, et puis un profilage est nécessaire pour être certain qu'ils seront adaptés au secteur, à leur mission -, on essaie d'en faire des acteurs incontournables d'une surface de vente, d'un département, d'un plateau. Ils sont les supports des gens qui exercent les fonctions commerciales, à qui ils rendent service chaque jour. C'est comme cela que je vois la mission: être vigilant sur les cabines d'essayage, sur l'endroit où on stocke les marchandises, s'assurer que les vitrines sont toujours bien fermées, ne pas se laisser distraire par un client qui vient là avec un comparse... Ils interviennent toujours à titre de conseil. Ils peuvent aller jusqu'à la répression, mais ce n'est pas leur rôle.

### **Rendre leur travail plus intéressant, cela consiste en définitive à le diversifier?**

122

Exactement. C'est plus gratifiant de pouvoir être un conseiller, de pouvoir assister quelqu'un, que d'être en statique. C'est un autre métier. D'abord, ils ont un cerveau. Cela ne date pas d'hier, mais jusqu'à présent on ne s'en servait pas. Rendre leur métier attractif, donc, avec bien sûr en filigrane une optique «sûreté», le souci de dissuasion: plus on est présent, moins ceux qui ont des envies de mal faire passent à l'acte parce qu'ils savent que l'homme est observateur. Ensuite, il faut changer les gens de place, bien sûr. Il ne faut jamais habituer quelqu'un à un environnement. C'est vrai pour tous les humains, ça l'est d'autant plus dans les métiers sensibles. Voilà pour la deuxième évolution.

La troisième a consisté à renforcer la position des hommes qui dans les magasins sont des «chasseurs»: ceux qui traquent le malveillant, qui l'interpellent, et qui n'avaient auparavant qu'une mission répressive. C'est un métier difficile, qui demande beaucoup de patience, beaucoup de capacités visuelles, de mémorisation, de force aussi, aussi bien morale que physique. J'ai voulu que ces acteurs-là ne

soient plus uniquement des acteurs de répression. Cette fonction est indispensable puisqu'il y a des gens qui ne se plieront jamais aux règles. Mais ils peuvent être aussi – avec cette capacité visuelle qu'ils ont, cette faculté d'observer et de photographier un instant – en position de nous indiquer les dysfonctionnements. On ne peut jamais être juge et partie; eux, ils ne sont pas parties, ils ne sont que juges et cela les rend plus légitimes. Comme ils tournent sur tous les aspects, ils voient comment on procède, ils voient que si le malveillant procède de telle façon, c'est qu'il y a une défaillance. C'est ainsi qu'ils sont devenus aussi – ou sont en train de devenir – des acteurs de prévention, par leur retour d'information sur la façon d'opérer. Voilà le gros chantier au niveau des effectifs.

### **Ensuite ?**

Le deuxième chantier a pour cadre les relations avec les différents acteurs extérieurs avec qui nous travaillons en matière de sûreté: les commissariats centraux d'arrondissement, la police judiciaire, le parquet, bien sûr, mais aussi le GIE cartes bancaires. L'enjeu est que ces acteurs ne soient pas uniquement des «finalités», c'est-à-dire qu'on n'appelle pas la police uniquement quand on a un problème, qu'on n'appelle pas le substitut du procureur de la République uniquement quand on a un dossier qui va mal, qu'on ne contacte pas le GIE que quand on s'aperçoit qu'on a eu une avalanche de vraies-fausses cartes. Je me suis calqué sur ce que l'on a fait avec les contrats locaux de sécurité (CLS). J'étais membre actif d'un CLS de l'arrondissement et je trouvais la démarche excellente, parce que tout le monde est acteur: il y a un responsable de projet, mais tout le monde participe et, de ce fait, chacun s'implique. On a commencé avec le commissariat central d'arrondissement et le résultat est exceptionnel. Le commissaire a d'ailleurs été félicité par l'ancien préfet de Police, puis par le nouveau qui vient d'arriver, ainsi que par le directeur de district: la délinquance locale, dans le quartier Haussmann, a baissé de 40% sur les trois derniers mois de l'année 2004. C'est un record...

**Quand vous parlez de délinquance locale, de quartier Haussmann, vous visez uniquement ce qui se passe à l'intérieur des magasins ou également ce qui peut se passer dans la rue ?**

C'est aussi ce qui se passe dans la rue. Nous ne sommes pas habilités à agir dans la rue, mais nous sommes liés à notre environnement immédiat: si des groupes malfaisants arrivent sur un quartier, l'idée est de les chasser avant qu'ils ne soient rentrés, de façon à ce qu'ils ne soient ni dans le périmètre ni surtout à l'intérieur des magasins. C'est bien un travail commun, au sens où il y a une remontée d'information. Si nous voyons des déplacements de populations à comportement à risque, nous convergeons les uns envers les autres. Le commissariat central d'arrondissement et nous-mêmes échangeons en temps réel... pour agir. Quand je parle de 40% de baisse de la délinquance locale au cours du dernier trimestre 2004, c'est que l'action a payé. L'insécurité a commencé à jouer pour le malfaisant. On a franchi la première étape.

Mais il ne suffit pas de travailler avec les autorités de police. La police a fait une démonstration brillante sur cet arrondissement du parfait partenariat. On entretient également d'excellents rapports avec le parquet. La substitut du procureur de la République a pris à bras le corps les dossiers qui nous concernaient, les vols à l'étaillage. Il y en a neuf mille par an sur le quartier, mais le problème était jusque-là traité à la légère. Si on reprend la différence entre réitérant et récidiviste, il n'y avait jamais de récidivistes dans les voleurs à l'étaillage, puisqu'ils n'étaient jamais condamnés. À peine 10% des dossiers aboutissaient réellement. Il fallait vraiment avoir accumulé les vols pour être poursuivi. Le parquet n'était pas défaillant, simplement noyé sous une tonne d'affaires. Il a fallu déterminer quelles étaient les priorités, veiller à ce que les professionnels de la sûreté ne fassent pas remonter n'importe quoi. On a établi un partenariat pour que, avant de devenir récidivistes, ils deviennent des réitérants. La notion de réitérant a marqué: sur le quartier, on a une mémoire visuelle des

sujets. À force de les rencontrer on pouvait à coup sûr leur dire qu'on les avait déjà interpellés dans telle ou telle enseigne. C'est une sorte de mémoire commune, dirons-nous... qui a fait que les réitérants sont devenus récidivistes et que cela a commencé à assainir le quartier.

S'agissant du quartier, on combat aussi – et là commissariat central et parquet sont tous deux concernés – les voleurs à la tire. Nous sommes en effet dans un quartier très touristique et si nos clients n'osent plus venir aux grands magasins ou dans nos commerces de quartier parce qu'ils se font tirer leur sac ou leur portefeuille à l'extérieur, le problème concerne aussi bien les grands magasins que l'extérieur, y compris la ville de Paris. Tout le monde est concerné. Il s'agit là du troisième volet: GIE cartes bancaires. Certaines de nos enseignes sont confrontées à de plus en plus d'affaires de ce type, alors que nous, nous avons été préservés jusqu'à présent. Mais ça peut venir, en tout cas il faut s'y intéresser avant que cela ne vienne: ce que l'on appelle la «yes card», la vraie-fausse carte, c'est-à-dire une carte à puce pirate qui fonctionne avec un code toujours reconnu/accepté comme valide. Cela devient alarmant pour certaines enseignes. Prochainement, à l'occasion d'une réunion de groupe, un spécialiste de la sûreté au niveau des groupements bancaires va venir nous donner des conseils. Voilà une autre approche de la sûreté, de la malveillance.

On a créé aussi à l'intérieur de ce réseau une chaîne de communication, à propos de n'importe quel événement d'importance, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Cela part de moi, le commissariat central est informé, et on fait toute la chaîne de communication, jusqu'à revenir à moi. Il y a deux niveaux: d'une part, les sujets qui sont traités par moi-même et mes homologues dans les autres enseignes, d'autre part, les sujets plus directs, plus à chaud, du type: «*J'ai un groupe de telle ethnie qui vient de sortir de mon magasin. Attention, ils sont plus particulièrement aujourd'hui portés sur le parfum ou sur la confection... nous les avons chassés, ils vont peut-être arriver chez toi...*»

## **De quoi traite le premier niveau ?**

Il concerne des sujets complètement différents, moins immédiats. Cela peut être du type: «*Une manifestation (non commerciale, j'entends) va se dérouler tel jour dans le quartier. Quels sont les moyens et les dispositifs que nous allons mettre en place?*», ou bien: «*Un individu répertorié sur les fichiers de la haute horlogerie (où il y a un relevé des suspects très reconnu par la police) opère actuellement dans tel et tel secteur, faites attention!*», avec description de la personne, de façon à faire remonter aussitôt l'information aux commissariats centraux pour qu'ils viennent faire les interpellations. Ce sont des sujets à plus long terme, qui nous permettent de sensibiliser chacune des enseignes, pour qu'elles se prémunissent contre ce qui risque de se passer, pour que chacune soit un acteur pour elle-même, pour le groupe, et finalement pour tout le monde. On a donc à la fois un niveau opérationnel immédiat et un autre à plus ou moins long terme, qui vise à harmoniser nos systèmes de sûreté pour qu'il n'y ait jamais de défaillance nulle part.

126

Outre ce volet, qui concerne toutes les enseignes, il est intéressant aussi de travailler pour soi-même sur les axes intérieurs. J'ai entrepris de travailler sur tous les domaines de la différence d'inventaire et de la traiter d'une manière durable en impliquant le personnel. C'est dans ce but que j'ai fait éditer un guide de la prévention, qui traite d'une quinzaine d'axes, et aborde tout ce qui peut être sujet à une différence d'inventaire.

## **Un guide à destination des personnels ?**

Un guide à destination de l'encadrement, qui va le partager avec son personnel. Car on ne se contente pas de distribuer ce guide, on l'accompagne : il y a le guide, son contenu, et il y a l'explication de texte. Ensuite, il y a le report de ce que nous détectons, en termes de comportements ou de situations provoquant des risques de perte de marchandises.

### **Pouvez-vous donner quelques exemples, illustrer un peu ?**

Il faut préciser d'abord que nous avons mis en place, dans ce contexte, un référent cadre par plateau ou par groupe de plateaux, qui est l'interlocuteur direct de nos correspondants commerciaux. Typiquement, son travail consiste à détecter les échanges de marchandises réalisés en dehors de la voie normale. Il peut aussi observer de la négligence qui devient source de délit: par exemple, un employé dépose des sacs de marchandises le long d'un bureau dans une allée parce qu'il n'a pas le temps de les ranger tout de suite; cela peut être un rendu de marchandise d'un client, un retour de fournisseur qui commence à être préparé. Mais si vous laissez traîner les sacs, il y a des gens qui auront vite fait de comprendre que c'est là... et vous, vous n'y faites plus attention, vous repartez dans votre quotidien. La semaine dernière, on a ainsi ramassé pour 2 200 euros de marchandises qui étaient dans des sacs traditionnels à poignée, débipés, bien sûr... et pour un peu on attendrait toujours que la personne se soit aperçue que la marchandise a été emportée dans les bureaux de sûreté. Autre exemple: on constate que des réserves de proximité restent porte ouverte, ou que des marchandises se trouvent dans des environnements sans être protégées (par des tags, des systèmes de sécurisation). L'idée est de se créer un outil qui permette de détecter, au quotidien, tout ce qu'un malveillant voit.

### **Ce guide, il est destiné au personnel spécialisé en sûreté, ou à tout le personnel ?**

C'est un guide pratique pour tout le personnel, à qui l'on envoie ce message: « *Voilà, dans telle situation, quels sont les risques. Et voilà comment nous préconisons de les combattre.* » Le personnel de sûreté, lui, s'occupe du négatif... au sens photographique en quelque sorte. Lorsqu'il passe dans un secteur, il observe. Est-ce que les rideaux des cabines d'essayage sont toujours ouverts une fois qu'il n'y a plus personne dedans? Est-ce que la cabine a bien été débarrassée de sa marchandise? Est-ce qu'il

n'y a pas de regroupements intempestifs? On a donc le guide, destiné à tout le monde, et en face le négatif. C'est évidemment un outil répressif pour ceux qui sont malveillants, et cela immédiatement, mais c'est surtout un outil qu'on veut pédagogique. On l'accompagne, avec les directeurs de département, on explique: «*Nous avons détecté tel type d'anomalie, tel type de comportement...*» D'autre part, depuis trois mois, nous avons ce qu'on appelle les laboratoires d'essais. Dans certains secteurs, pas les plus faciles – par exemple chez «VO», l'espace jeune, au sous-sol, le plus sensible, par son ambiance, etc. –, nous sommes allés détecter ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas.

### Pouvez-vous esquisser un bilan?

La conception de la démarche remonte à plusieurs mois. La réelle mise en place du système date de janvier. Quoi qu'il en soit, c'est une démarche à long terme qui ne sera jamais finie. L'intérêt est non seulement qu'elle évolue, mais aussi qu'elle anticipe. On détecte les problèmes non pas une fois que le mal est fait, mais au fur et à mesure. Il faut ajouter que cela entre en ligne de compte au moment des entretiens d'évaluation. Cette vigilance doit prendre place dans les objectifs de chacun de nos personnels, ce qui permettra à la fin de l'année de regarder l'évolution, la performance ou la moindre performance d'un individu face à une mission. C'est devenu une préoccupation en soi: chacun, même celui qui est dans la partie commerce, a en charge un volet de lutte contre la différence d'inventaire.

**C'est au fond votre manière de répondre à votre question initiale: «Pourquoi faut-il tout ce personnel de sécurité alors qu'il y a trois mille cinq cents personnes qui travaillent dans le magasin ?»**

En effet. Évidemment, je l'ai approché d'une manière différente. Les gens ne sont pas acteurs spontanément, et de toute façon on ne peut pas leur demander de devenir

acteurs. Leur dire : « *Vous êtes dans cette entreprise, vous avez un outil de travail à défendre; quand il y a un voleur, vous devez nous aider à l'interpeller* », c'est inutile. Des paroles, rien de plus. Il faut quelque chose de plus sensible, de plus tangible, de plus impliquant. D'abord, leur montrer que des spécialistes vont observer le quotidien, voir ce qui se passe. Ensuite, les impliquer en leur disant : « *Votre rôle, ce n'est pas de détecter, d'interpeller le voleur, c'est de nous aider à ne pas lui donner envie de voler chez nous.* »

### **Ils savent qu'ils sont observés; est-ce qu'ils ne ressentent pas cela comme...**

Un flicage ? On ne les observe pas eux, on observe ce qui se passe à l'intérieur du magasin, où ils se trouvent ; ils font partie du paysage. Ce ne sont pas eux qui nous intéressent, c'est ce qui est fait. Vous avez raison ; moi, je ne me vois pas comme un rat de laboratoire, j'aime descendre sur le terrain. Les premières semaines de « VO », je me suis impliqué carrément en allant observer ce que mes agents pouvaient observer. S'impliquer, ce n'est d'ailleurs pas seulement observer, c'est aussi faire à un certain moment. Et quand je dis faire, c'est tout : la vidéosurveillance, l'interpellation, aller jusqu'au bout du concept, il ne faut pas être que théorique. Au début, j'ai bien senti que notre omniprésence suscitait des commentaires du type : « *On en a marre d'être fliqués.* » On a laissé faire, laissé dire, ce n'est pas grave, on continuait notre mission. Aujourd'hui, on vient nous aider. Cela commence à payer parce que les gens ont compris qu'il est dans leur intérêt que leur secteur ne soit plus mis en vedette comme celui dans lequel on vole le plus, que leur marchandise ne soit pas dégradée, que les différences d'inventaire baissent et que l'environnement devienne sain. C'est l'affaire de tous, comme le dit notre slogan : « *La sécurité est l'affaire de tous.* » Je pense que cela va payer. Cela pourrait très vite tomber aussi, si on relâchait notre système. Mais on n'a aucune intention de relâcher.

*La Villette : un très grand parc à la limite de Paris et d'une banlieue très populaire, plusieurs accès ouverts 24 heures sur 24, des publics très hétérogènes – des immigrés, des «bobos», des touristes, des enfants et des personnes âgées, des Parisiens cultivés et des jeunes des cités... –, des usages spontanés a priori conflictuels – percussions et sieste, petits enfants et gros chiens, pique-niques et foot sur les pelouses... Pourtant, en relation avec un parti d'aménagement mais, beaucoup plus encore, grâce à une gestion tout en finesse des lieux, tout se passe bien : chacun y vit sa vie en toute quiétude et sécurité et, au-delà, le Parc s'avère promoteur de civilité.*

# Le parc de la Villette, îlot de civilité

par Sophie TIÉVANT

Cet article est basé sur les résultats d'une étude réalisée pour l'établissement public du parc et de la grande halle de la Villette. Une dizaine d'années après son ouverture, ses responsables souhaitaient : a) disposer d'une photographie actualisée des publics et des usages; b) mettre à jour, le cas échéant, les spécificités du lieu et ce qui les produit; c) analyser comment les usagers pratiquent les offres du site. L'enquête a été conduite durant l'été 2004 sur la base d'observations des situations et d'entretiens auprès des usagers<sup>1</sup>. ...

•••• (1) Les résultats ont fait l'objet d'un rapport consultable sur le site Internet : [www.villette.com](http://www.villette.com)

*Un élément particulièrement intéressant qui ressort de cette étude (celui qui est repris ici) est que, si le parc est aujourd’hui un lieu «urbain» qui s’avère un îlot de tranquillité et de civilité, la principale raison se trouve dans les modalités originales de la gestion du site, notamment sous l’angle de la sécurité.*

*Pour la bonne compréhension du texte, il faut savoir que la Villette est un parc contemporain de cinquante-cinq hectares situé au nord de Paris, entre les portes de Pantin et de la Villette, et traversé par le canal de l’Ourcq. Conçu par l’architecte Tschumi, il est composé de prairies, d’une dizaine de «jardins» thématiques, et ponctué de vingt-six «folies» (petits bâtiments-sculptures)... Le site accueille aussi différents équipements culturels, dont certains très importants comme la Cité des Sciences et de l’Industrie, le Zénith ou encore la Cité de la Musique... Disposant de plusieurs accès ouverts jour et nuit, sa fréquentation annuelle pour les espaces de plein air est estimée à plus de trois millions de visites pour un million de visiteurs.*

132

## Promenade l’été dans le parc

DIMANCHE 9H00 DU MATIN, UNE FEMME AVEC SES CHIENS  
*Jardin des îles. Elle a 50 ans, habite le XI<sup>e</sup>, est cadre de santé dans une association.*

Je viens pratiquement tous les samedis et les dimanches matin pour promener les chiens. Je viens en voiture de République ; j'y suis en un quart d'heure et je reste environ une heure et demie. J'aime cet endroit parce que c'est le seul que je connaisse dans Paris où il y a des sauterelles et ils en raffolent... Moi, je viens de la campagne, et donc j'apprécie la nature.

Aujourd'hui, on n'est pas resté de ce côté parce qu'il y a un papy qui vient là aussi et qui a un peu peur du Bull Terrier. On se croise, on se dit bonjour, les chiens aussi... Normalement, on doit tenir les chiens en laisse, mais il y a

une tolérance de la part des agents du Parc, et nous-mêmes on voit si on peut les lâcher ou non. Quand on arrive par la porte de Pantin, c'est connu qu'il est interdit de lâcher les chiens, de jouer au ballon collectif. Ici, c'est différent, ça ne mène nulle part, c'est moins passant, alors on est plus tranquille...

Question sécurité, c'est sensas ! Je viens ici depuis quinze ans et, il y a encore dix ans, c'était un vrai repaire de toxicos et on était obligé de prendre les allées passantes. Il y a la présence sympathique des gardiens, il y a aussi les pompiers qu'on croise vers le triangle du Poney Club et l'esplanade de la Cité des Sciences, on se dit bonjour. Il y a aussi ceux du nettoyage et ceux qui s'occupent de la végétation ; il y a un tas de personnels et l'on se sent complètement en sécurité. Je pense qu'il y a aussi une bonne liaison radio puisque je les entends de temps en temps se parler entre eux. D'emblée, on peut dire que tout le monde se dit bonjour ; je croise tous les week-ends le vieux papy qui ramasse les feuilles mortes, c'est humain et c'est ce qui manque souvent ailleurs. Je viens ici parce que c'est le seul endroit où je me sens bien pour promener les chiens.

Je crois que ce sont les amateurs de nature qui viennent ici. Il y a même des femmes qui cueillent les fleurs sauvages du talus, c'est sensas ! Il y a ceux qui ont besoin d'espace vert, ceux du *taï chi*, les joueurs de foot – que je trouve un peu envahissants –, les joggeurs. Il y avait aussi plein de lanceurs de cerfs-volants tout le long du canal, je ne les vois plus cette année ; c'est dommage, peut-être qu'il n'y a pas eu assez de vent... Il y a aussi pas mal de jeunes qui viennent réviser leurs cours parce que c'est un endroit très calme, et aussi des femmes qui font de la bronzette sans complexe. Il y a aussi le parcours pour les enfants mais, avec les chiens, on essaie de ne pas trop approcher les enfants, on « s'ignore mutuellement » ! Malheureusement, il y a encore quelques personnes louches, du genre « j'ai envie de faucher votre sac », mais c'est très sporadique et rien par rapport à ce que c'était avant...

(*Un homme à vélo freine devant son chien...*) Voyez comme l'équilibre entre les uns et les autres se fait bien ! (*Elle va chercher son chien et l'homme lui dit qu'il a*

*l'habitude et fait attention à eux; elle lui répond en souriant que son chien est vieux et qu'il ne fait pas toujours attention aux cyclistes...)*

#### DIMANCHE, 10H00 DU MATIN

Un groupe d'une vingtaine de personnes – jeunes adultes pour l'essentiel – se constitue peu à peu sur la partie nord de la prairie du cercle. Ils sont plus ou moins en tenue de sport; quelques-uns d'entre eux tiennent des bâtons en bois... Il s'agit des élèves du cours de *taï chi*; ils attendent leur professeur, Élysée, un Noir athlétique qui arrive en jogging blanc. Le cours commence par une mise en jambe assez rude et se poursuivra ensuite à quelques centaines de mètres de là, sur l'espace dallé de la Folie Escalier (la pelouse est trop humide et, de toute façon, «elle est interdite après 12 h 00»), par la pratique de différentes figures...

Élysée explique : «*J'ai 35 ans et j'ai commencé le taï chi à huit ans. Je donne des cours gratuits de taï chi, kung-fu, chi kong dans le parc depuis dix ans. C'est de 10 à 12 h 00 tous les dimanches et de 19 à 20 h 00 le vendredi soir pour les avancés; il y a aussi des cours de philosophie le dimanche soir. Je ne suis pas intéressé par l'argent puisque j'ai mon entreprise (une société vidéo). L'unité de paiement, c'est l'effort et la sincérité.*» Un véhicule de la sécurité passe. Élysée et les agents se saluent : «*Comment ça va? De retour de vacances?... Les gens de la sécurité, on est très bien avec eux. C'est étonnant, ils savent tout de nous: où on est, à quelle heure on vient, tout...*»

Plus loin, sur la pelouse, un gros monsieur africain et son costume défraîchi en grande discussion avec un agent de la sécurité ; il était auparavant assis à l'ombre d'un petit arbre avec ses deux gros sacs en plastique et s'est levé à l'arrivée du gardien. On pourrait penser à une petite altercation, mais on les entend rire. L'homme se dirige ensuite en boitant vers le jardin du Dragon, tourne à droite sur un chemin peu repérable. Et pour cause, ce n'est qu'une impasse qui sert de coin pipi...

## 11H00 DU MATIN

Le parc est maintenant « habité » partout. Sur le tronçon de chemin derrière à droite du jardin des Dunes, un vieil homme antillais lit le journal du dimanche. Un peu plus loin, dans le petit bosquet de charmes obscur, une jeune fille fait des mouvements de *chi kong*; à quelque distance de là, un homme, les bras tatoués, le cheveu gras, est affalé devant une bière. Un vieil homme seul est en train d'écrire dans le jardin des Miroirs. Sur la pelouse jouxtant les jardins passagers, une grosse femme en bikini se fait bronzer et, à quelques pas d'elle, quatre jeunes font des mouvements de gymnastique. Le jardin des Dunes s'anime. Des parents sautent avec leurs enfants sur les matelas d'air, d'autres sont assis plus tranquillement de côté...

## UN RÉUNIONNAIS ET SES DEUX FILS JOUEURS DE FOOT

*Il a 53 ans, est magasinier et habite Aubervilliers.*

Il y a plusieurs équipes de footballeurs. De ce côté, c'est le coin le plus cosmopolite; c'est celui qu'on préfère et c'est là qu'on joue. On connaît l'équipe depuis belle lurette, ce sont tous des copains maintenant. Il y a de tout: des Asiatiques, des Français, il y a même des faux Nakata, des Japonais... En face du canal, il y a le groupe des Africains sur la droite: eux, ils aiment trop jouer entre eux et ne passent pas la balle aux autres, à part aux vétérans comme le Grec Angelo, 70 ans, et le Tchèque Henri, à peu près du même âge. Un peu à côté, c'est le groupe des Portugais qui viennent de loin: de Chelles. Plus loin, vers le cinéma en plein air, ce sont les Colombiens: ils viennent le dimanche et ils ont leurs spectateurs, des familles qui viennent pique-niquer, y'a une sacrée ambiance!

Au début, pendant cinq ou six ans, le foot n'était pas interdit, mais après, il y a eu plus de monde, des familles qui venaient pour pique-niquer, et le ballon, peut-être que ça les gênait... Alors, ils ont voulu tout arrêter! Thomas a organisé une délégation et on s'est adressés au responsable de la sécurité, là-bas... Oh là là! Pendant deux mois, on n'a pas pu jouer! Après, ils ont dit: «*Bon, on vous donne le samedi et le dimanche matin ; et les jours fériés, toujours*

*le matin, jusqu'à 12 h 30.* » Depuis, c'est impeccable. C'est même mieux comme ça, parce que c'est vrai qu'avec les familles, l'après-midi, c'était pas bien.

#### UN ARTISTE ASIATIQUE

*À la buvette le long du canal. Il est artiste peintre, 47 ans, habite Pantin.*

Il me semble que beaucoup de gens ici ont l'air heureux, ont l'air ensemble. C'est la raison pour laquelle je viens parce que, moi, je suis seul. Cet endroit, en plus, est toujours propre. Il y a beaucoup de musique dans ce parc : au début, le côté avec les Africains, ça m'inquiétait un peu parce que je ne les trouvais pas tellement respectueux du lieu, mais ils sont finalement très calmes.

Il y a de la sécurité partout. Ça ne me dérange pas. Au contraire, je trouve que c'est même le minimum à mon goût parce qu'on a toujours besoin de sécurité, non ? Toujours est-il que je n'ai jamais eu de problème, et je n'ai jamais vu une intervention se faire. Il m'arrive de venir tard et, une fois, vers une heure et demie du matin, un gardien m'a prévenu que le parc était « fermé » et qu'on ne pouvait plus circuler que sur les deux grands axes. Cela m'a rassuré de me rendre compte de la présence de la sécurité, mais j'étais aussi content de pouvoir rentrer chez moi par le canal ! Je n'ai jamais vu de conflits : parfois des jeunes me regardent et je remarque qu'il y a un peu de *deal*, mais je sens que la sécurité fait bien son travail, vider certainement ceux qui pourraient être dangereux et laisser ceux qui ne font rien de mal... Je remarque qu'il y a plus de sécurité qu'avant et moins de petits groupes de jeunes comme il y en avait, il y a encore six ou sept ans. Avant, j'avais un peu peur le soir, maintenant plus du tout.

Les gens qui viennent ici ne sont pas les mêmes qu'aux Buttes-Chaumont ou au Luxembourg. Je remarque qu'il y a plus d'étrangers, des Arabes, des Africains, des Chinois parfois, des touristes qui passent pour voir cet endroit spécial... Chacun a sa place, on s'amuse, on se côtoie et après on s'en va chacun de son côté. Ce qui est très positif, c'est de pouvoir se reposer tout en étant dans la foule... Aux Buttes-Chaumont c'est un lieu public pour le quartier : les

gens se ressemblent tous, ils sont tous Français et je me sens étranger. Ici, je ne me sens pas étranger, je suis comme eux, on est tous des individus, c'est tellement différent !

## DIMANCHE APRÈS-MIDI

Il fait beau. Activités multiples et intenses sur la prairie du cercle-sud et à côté de la Folie Belvédère : beaucoup de pique-niques avec même quelques parasols, beaucoup de vélos, de gens en maillot de bain, de poussettes, des handicapés en chaises roulantes... Des jongleurs, des jeux de ballon, du badminton, du frisbee, des enfants à vélo, du cerf-volant, des couvertures avec pique-nique... Des voiles, des boubous, des casquettes, des kippas, des *dreadlocks*...

Un groupe «communautaire» (Colombiens) le long du parking de la Cité de la Musique entre la Folie Musique et le jardin des Équilibres. Visiblement, des gens qui sont venus et restent à proximité de leur voiture, pas mal d'hommes qui discutent debout ; petite activité de *deal*, semble-t-il...

Dans le jardin des Bambous, une Antillaise, assise sur l'allée, le visage tout contre les bambous, les jambes plongeant entre les tiges, un panier à ses côtés. Elle fait de la broderie au calme et au frais dans un cadre bucolique.

Des «tribus» africaines sont regroupées autour de mamans vêtues de boubous avec leurs chariots de marché et des glacières à pique-nique ; elles vendent (vente à la sauvette) des boissons fraîches – gingembre pour les hommes, hibiscus pour les femmes –, des beignets et des épis de maïs grillés...

Plus loin, un groupe de *djembés* avec une dizaine de musiciens de toutes les couleurs : de plus en plus de monde se rassemble autour d'eux, de temps en temps une personne se met à danser, des applaudissements...

Un couple kabyle d'une soixantaine d'années assis «raide comme la justice» sur les chaises métalliques pivotantes. Tout autour d'eux, ça bouge : l'orchestre de *djembés* ; à trois pas, les mères africaines en boubous, des enfants qui jouent et courrent partout, des gens qui passent, un jeune couple avec une fille très dénudée... Tout à coup, de façon tout à fait inattendue, l'homme se lève et va acheter deux épis de maïs à une Africaine. Il en donne un à sa femme,

se rassied, et ils reprennent leur contemplation en mangeant. Il explique : «*Je viens pour me promener, regarder les gens. Ça fait du bien. Je suis curieux. Les gens, ici, c'est très très mélangé. On ne regarde pas la couleur, on s'en fout. Les gens s'entendent bien, il n'y a pas de bagarres...*» (À ce moment précis, son regard se pose sur une petite Africaine qui a fini son épi et le jette par dessus son épaule. Alors, prenant l'enquêteur à témoin...) *Nous, le maïs, on le met à la poubelle; ceux qui jettent par terre sont mal élevés. C'est comme cette bouteille par terre là-bas: c'est en verre, c'est dangereux, c'est pas normal... Surtout pas ici où tout est propre pour les gens...*»

Sur la prairie du cercle-nord, un petit groupe de cinq personnes (avocat, informaticien, secrétaire juridique, vendeuse-décoratrice, étudiant en architecture) avance en riant vers la Géode. Les femmes portent une banderole blanche sur laquelle est inscrite «Champeau artichec» tandis que le jeune homme a installé une caméra et prépare le cadrage. Deux agents de sécurité s'approchent du groupe, visiblement pour empêcher les choses. Petite discussion; puis les événements reprennent leur cours. Explication des intéressés : «*On fait un petit film de trente minutes pour les cinquante ans d'un copain – Champeau – qui est architecte. "Artichec", c'est en souvenir de ses enfants qui n'arrivaient pas à prononcer "architecte"! Il a autrefois travaillé à la Cité des Sciences, sur les accès et les aménagements extérieurs.*» Les gardiens nous ont dit : «*Pas de banderole devant les monuments...*» Mais on leur a expliqué que c'était pour les cinquante ans d'un copain «archi» qui avait travaillé ici et qu'on en avait juste pour deux minutes... Alors ils ont dit : «*OK*», et même : «*Vous pourrez lui tirer notre chapeau, à Champeau!*»

Plus loin, répétition d'une association de *batucadas*<sup>2</sup> sur le parking sablé à côté du Zénith. Le volume sonore est impressionnant et attire nombre de promeneurs qui circulent dans le secteur. Les spectateurs restent ensuite souvent subjugués par la musique. Pendant la répétition, passage du chef d'équipe du service sécurité, dans le cadre de sa ronde de terrain. Un responsable de l'association (qui compte soixante-cinq membres) explique : «*Les batucadas, c'est une musique urbaine d'extérieur,*

....

(2) Percussions brésiliennes.

*pas d'intérieur. Donc, on a cherché pendant longtemps un espace extérieur, et les seuls qui nous ont donné l'autorisation, c'est ici, la Villette. Ça a été organisé, pour le lieu et l'heure, avec un responsable de la sécurité. »*

### DES AMIS DU QUARTIER

*Un couple avec leur fille, Liloa, qui va d'une installation du parcours sonore à une autre. Elle est à l'origine metteur en scène d'opéras, ils habitent le quartier et sont venus avec une amie et voisine accompagnée de sa petite fille.*

C'est devenu un lieu où, en été, on a pris l'habitude d'aller fêter les anniversaires : ma fille y invite des cousins, de la famille, et c'est pour eux l'occasion de découvrir le parc en même temps que d'assister à une réunion familiale. Ça, c'est quelque chose qui ne se fait pas ailleurs.

La sécurité ? C'est très bien, c'est sécurisant et puis ils sont très sympas. J'ai eu un accident en mai sur les boudins du jardin des Dunes : je faisais un concours de sauts avec ma fille et je me suis carrément déchiré les ligaments, tant et si bien qu'ils ont dû appeler une ambulance sur place. L'équipe du parc a été adorable et, quand je croise l'un d'eux dans le parc, ils me font un petit coucou ! C'est aussi la présence et la vigilance de la sécurité qui fait qu'on a pris l'habitude d'aller se balader le soir.

Ici, il y a une vraie solidarité, une réelle association entre les gens : on retrouve les gens que l'on côtoie tous les jours, mais dans une atmosphère plus détendue. J'ose laisser ma fille aller toute seule aux toilettes, par exemple, chose que je ne ferais dans aucun autre parc. On n'a pas peur non plus de confier les enfants à une autre personne, si on a envie d'aller voir quelque chose un peu plus loin, se renseigner sur une manifestation par exemple...

### UN JEUNE COUPLE DU QUARTIER

*Elle (employée dans la boulangerie familiale) est assise sur un banc, l'air maussade, lui (peintre en bâtiment) joue au boules tout seul. La petite fille va et vient. Ils habitent une rue le long du parc.*

Elle : Je suis née ici, j'ai 25 ans et j'ai toujours connu le parc. On vient le week-end, pour elle, pour les manèges. Et là, en plus, comme en vacances on a découvert les boules,

on a eu envie de le faire ici. On n'a pas demandé mais, comme on a vu que des gens jouaient, on l'a fait aussi... Un règlement? Oui, par exemple, les chiens doivent être tenus en laisse; je le sais parce que mes parents promènent leur chien ici. Pour les boules, ça doit aller puisqu'ils (les agents de sécurité) sont passés et qu'ils n'ont rien dit... On s'est mis là parce que c'est là qu'on avait vu des gens le faire mais, pour le moment, on est seuls...

Moi, je préfère les Buttes-Chaumont à la Villette: c'est plus vert, il y a plus d'espaces intimes, des fleurs, des petites fontaines... C'est plus mignon tandis qu'ici, c'est plus futuriste; ça fait pare-futuriste. Et on est plus en sécurité aux Buttes-Chaumont, en tout cas en fin de journée : passé 20 h 00, ici, il y a des gens qui viennent pour embêter le monde, c'est pas tranquille du tout, il y a des gens qui ont été agressés...

Lui: ... Oui, mes parents sont gardiens d'immeuble et ils on vu des gens avec des omelettes... Nous-mêmes, on a été agressés avenue Jean Jaurès par des toxicos la semaine dernière (agression verbale mais menace à l'arme blanche). C'est vrai, c'était pas le parc mais je me demande comment les surveillants du parc pourraient être efficaces contre trois ou quatre toxicos... Il y en a énormément ici et c'est dommage pour un quartier qui est en train de monter au niveau de l'immobilier. Que fait la police contre ces gens qui emmerdent le monde? Nous, on travaille tous les deux et pour sortir le soir dans notre quartier, c'est prendre un pot jusqu'à 20 h 00 mais pas ensuite. On est dégoûtés de Paris... Le problème, en fait, c'est qu'on n'aime pas Paris...

#### DEUX AMIES AUX JARDINS PASSAGERS

*Elles habitent non loin, à Pantin. L'une est cadre éducatrice en PMI, 42 ans, a deux garçons. Son amie, 45 ans, est secrétaire dans un relais petite enfance et vient au parc avec sa fille.*

Question sécurité c'est bien, mais mon fils s'est fait voler son beau vélo tout neuf sous nos yeux alors qu'on sortait de pique-niquer. Il y avait beaucoup de monde, mon fils était derrière et en me retournant je le vois faire une drôle de tête et il me dit: «*Maman, un grand vient de me voler mon vélo. Il m'a fait descendre et il s'est sauvé.*» On a tout de suite été voir la sécurité, mais je trouve qu'ils n'ont pas

été très efficaces sur ce coup-là : ils nous ont dit que vu le monde et le nombre de sorties possibles, il n'y avait aucun moyen de le retrouver. Ils ont quand même pris la voiture mais sont revenus bredouilles. Je l'«ai eu mauvaise» et c'est vrai que, pendant un moment, je n'avais plus trop envie de venir, et puis ça a passé. Je dois dire que je ne me sens jamais en danger ici.

#### DEUX JEUNES BEURS D'ORIGINE TUNISIENNE

*Café de la Musique, un garçon et une fille, lycéens, installés dans un petit coin tranquille.*

Moi (le garçon qui parle), j'habite Bondy. Jusqu'à l'âge de 10 ans, je venais avec mes parents, et ensuite tout seul. Je viens souvent avec des amis le week-end : pour bronzer l'été, au café l'hiver... Pourquoi je viens ? Parce que c'est mieux ici que Bondy : là-bas, c'est tout moche, brûlé, cassé... alors qu'ici, il y a beaucoup de têtes nouvelles, plus de jolies filles, plus de rencontres possibles. Quand on vient ici, juste comme ça, c'est parce que c'est sympa et il y a du monde... C'est comme si on allait se promener sur les Champs, sauf que c'est plus près de chez nous.

Ceux qui viennent ici et qui vous regardent bizarrement, qui cherchent la bagarre ou qui viennent voler les téléphones ou les sacs des gens, c'est plus vers la Villette, là où il y a des petits coins et moins de sécurité ; et puis, il y a aussi plus de cités côté Villette avec la rue de Crimée, la rue Riquet... Une fois, j'ai été conduit au commissariat parce que j'étais avec eux et qu'ils avaient allumé un feu dans un jardin, et surtout, ils avaient une gâzeuse ( bombe lacrymogène) et un couteau sur eux. Moi, comme je n'avais rien, j'ai été relâché ; pour les autres, ils ont téléphoné aux parents.

Mais, en général, ceux qui font le bordel dans la cité, ils ne viennent pas ici. Parce que si on vient ici, c'est pour s'amuser, se changer les idées de la cité. Si on veut la bagarre, on a notre cité : là-bas, il y en a plein, tout le temps. Ceux qui habitent en banlieue, ils sont toute la semaine dans le même cadre et, ici, il y a tout ce qui peut plaire, alors... On est dans un espace un peu libre, on n'a pas envie de faire des embrouilles !

La sécurité? Oui, c'est mieux qu'ils soient là. Le parc est propre et ça évite les embrouilles. Et ce qui est bien aussi, c'est qu'on voit qu'ici, c'est pour les jeunes, les vieux, tout le monde... C'est mieux que ce soit mélangé, simon, quand il n'y a que des jeunes, il y a des bagarres.

## Les caractéristiques spécifiques du parc

Au niveau de la fréquentation, un premier constat fort se dégage: celui d'une évolution dans le sens d'une diversification encore plus grande du public, et ce quels que soient les critères retenus pour le caractériser: descripteurs sociologiques (classes d'âge, catégories socio-professionnelles, situations sociales ou familiales, origines ethniques, communautés présentes dans la société française, touristes de tous les continents...) ou critères d'usage (habitues ou visiteurs ponctuels, solitaires et groupes, pratiquants d'une activité, contemplatifs ou simples promeneurs...). On rencontre aussi dans le parc, comme dans la société, des originaux, des SDF, des clandestins, des gens mentalement perturbés... Tout le monde y trouve sa place.

Quant aux usages développés dans le parc, leur diversité saute d'emblée aux yeux de quiconque s'y promène un dimanche après-midi d'été. On peut ainsi observer, sur la base de critères qui ne sont pas exclusifs les uns des autres:

- des usages programmés par l'institution (consommation de l'offre du parc telle que cinéma en plein air, concert ou autre); des usages initiés par le public, réguliers ou ponctuels (les différents groupes de foot, antillais, portugais, colombiens, «cosmopolites»..., cours ou entraînements de *taï chi*, *capoeïra*, danse..., répétitions de *batacudas* ou sessions improvisées de *djembés*..., repas collectifs entre voisins ou amis, etc.);
- des activités culturelles (événement programmé ou bien lecture, musique, photo...); des activités sociales (pique-niques des Sud-Américains le week-end, rencontres, drague,...); d'autres activités plus physiques ou ludiques (football, roller, jeux avec les enfants...);

- des activités de « consommation »; des activités de « production » (où l'usager est nettement acteur, en donnant un cours de danse folklorique ou en participant à un concert improvisé, par exemple);
- des usages réguliers de type résidentiel; des usages ponctuels de type touristique;
- des activités individuelles diverses (jogging, promenade, jonglage...); des activités collectives (football, jeux de boules, concerts...);
- des activités fortement consommatrices d'espace sonore ou physique (football, vélo, musique...); des activités « discrètes » (lecture, promenade solitaire, sieste...);
- des activités compatibles (lecture et bronzage, roller et musique); non compatibles (percussions et sieste, football et jeux d'enfants);
- des activités autorisées; non autorisées (chiens non tenus en laisse, vente à la sauvette...);
- etc.

Notons que si ces différents usages se répartissent quasiment sur l'ensemble de l'espace, la vie du parc est rythmée par des variations saisonnières et semaine/week-end très importantes, au point qu'il est difficile pour le visiteur d'un lundi pluvieux d'imaginer le spectacle d'un dimanche d'été ensoleillé.

L'image du parc est globalement très positive, et les valeurs qui y sont associées – « la mixité culturelle », « l'ambiance et la convivialité », « un lieu où l'on vit, fait pour les gens » – portent finalement davantage sur ce qui s'y passe que sur les caractéristiques de l'offre et du lieu, comme c'est le cas pour les Buttes-Chaumont ou le Luxembourg ou même le parc André-Citroën, à propos desquels les usagers évoquent des jardins, des fleurs, des bancs, de l'eau... À travers leurs perceptions spontanées, les usagers signalent ainsi d'eux-mêmes ce qui fait la singularité et la principale spécificité du parc de la Villette : ce qu'on y fait, davantage que ce qui y est proposé, autrement dit l'effacement de l'offre derrière l'usage.

La façon dont l'offre est appropriée, les usages, comportements et processus qui en résultent font ainsi de la

Villette un lieu différent et innovant à travers quatre principales caractéristiques distinctives :

- l'hétérogénéité du public et la diversité des usages («un mélange extraordinaire», «une fenêtre sur la société française», «le paradis du métissage»...), dimension très valorisée par tous ;
- la coexistence pacifique de pratiques *a priori* conflictuelles et l'existence de rapports de civilité entre usagers ; le parc s'avère par là être un lieu d'expérience de la tolérance, d'apprentissage de la civilité et, finalement, d'éducation à la citoyenneté ;
- la qualité d'un véritable lieu urbain parce qu'il y a, comme en ville, une combinaison entre l'anonymat et le collectif, la capacité d'être libre au milieu d'un ensemble important de gens divers, et parce que, comme dans l'espace public urbain, fait partie du plaisir le fait que chacun profite du spectacle des autres, tout en étant lui-même spectacle pour les autres ;
- le développement d'usages spontanés, parfois productifs, initiés par le public sans rapport direct avec les équipements ou l'offre programmée. Cette posture active, de production de l'usager – «acteur» plutôt que simple consommateur –, rare dans un espace public, nous amène à distinguer fondamentalement la Villette des autres jardins ou parcs parisiens.

En conclusion, tant la présence des usagers que leurs pratiques produisent une dynamique qui joue sur l'évolution du parc. Pour schématiser, plus la diversité des initiatives est grande, plus le parc est attractif, plus il attire des gens différents, plus les postures d'initiatives sont variées et nombreuses, etc.

## Le rôle fondamental de la gestion de la sécurité

Les spécificités du parc s'expriment dans un contexte dont la particularité est de constituer un système global qui

a) suscite les initiatives et b) permet leur concrétisation en étant à la fois permissif et régulé. Quels sont les facteurs déterminants de ce système qui, ce faisant, contribuent directement à l'originalité du lieu?

### LES FACTEURS DÉTERMINANTS

Un certain nombre de facteurs d'origine (le parti fondateur du parc de la Villette, sa mission de démocratisation culturelle, sa position à la marge de la culture institutionnelle...) confèrent d'emblée au lieu un caractère singulier et potentiellement innovant. Plus concrètement, un site localisé à la frontière de Paris et de sa banlieue recrute, par définition, des clientèles très variées. Au-delà d'une fréquentation hétérogène, la cohabitation de la nature et de la culture, des arts et des sciences, du moderne et de l'ancien, la variété des jardins... manifestent qu'il existe une place pour chacun. Plus encore, la réconciliation des contraires, le mélange des genres, en cassant les repères, ouvrent à l'usager un espace de liberté, de possibilités, l'incite à l'initiative personnelle selon la logique : «*Il y a tant de choses ici, je vois beaucoup d'activités différentes, pourquoi pas aussi celle-là?*»

La programmation festive de plein air (feux d'artifice, «bals concerts», événements populaires...), qui a été à la source de la notoriété du parc, a ainsi également fortement contribué à l'émergence des usages spécifiques : on peut même parler d'une synergie entre programmation officielle et manifestations spontanées d'usagers comme en atteste le fait que les gens confondent parfois les deux...

Ces différents éléments constituent cependant une condition favorable mais non suffisante pour expliquer les spécificités du parc. Une fréquentation très hétérogène, des usages très divers, en partie initiés par les gens, c'est évidemment des conflits potentiels entre des intérêts contradictoires, mais aussi des risques de dérive par rapport à la vocation du parc. C'est ici que la dimension de gestion intervient, en particulier à travers le rôle fondamental joué par le service de sécurité en termes d'instauration du rapport des usagers à la règle, mais aussi

de régulation des rapports entre usagers. Bien évidemment, le mode d'intervention et les pratiques de ce service sont déterminés par une politique générale de l'établissement. À ce niveau, on doit d'ailleurs signaler deux éléments : d'une part, l'existence d'un dispositif partenarial à l'échelle du site, intégrant la Police nationale ; d'autre part, les actions de prévention et d'insertion menées par l'association de prévention du site de la Villette avec l'environnement de proximité.

## LE SERVICE DE SÉCURITÉ : DES SAVOIR-FAIRE CRÉATEURS DE VALEURS AJOUTÉES

S'il paraît logique que le service de sécurité assure le respect du règlement du parc, on peut être étonné *a priori* par l'idée qu'il joue un rôle de premier plan dans la régulation des rapports entre usages et usagers du parc. Deux raisons expliquent cela :

- d'une part, la sécurité et la sûreté<sup>3</sup> sont des conditions premières et nécessaires pour que les usages puissent s'exprimer (autrement dit, pas d'usages possibles sans sécurité) ;
- d'autre part, les agents de sécurité sont l'interface entre le parc et le public : bien avant les agents d'accueil, les personnes qui sont en permanence sur le terrain au contact du public du parc, ceux qui les connaissent et les côtoient quotidiennement sont les agents de sécurité ; et, inversement, pour le public, les porte-parole du parc, leurs interlocuteurs sont, de fait, les agents de sécurité.

....

(3) La «sûreté» renvoie en théorie à la protection des personnes et des biens tandis que la «sécurité» concerne les risques plus techniques liés aux systèmes matériels ou à l'environnement (risques d'incendie, etc.). Toutefois, par commodité, on utilisera le terme de sécurité pour désigner aussi la protection des biens et des personnes.

Les usagers mentionnent très souvent une amélioration importante de la sécurité depuis cinq ou six ans. Ce changement, confirmé par des responsables du service, est intervenu avec le passage d'un mode d'intervention basé sur la répression à celui, fondé sur la prévention et la médiation, qui prévaut actuellement et dont tout le monde se félicite. Cette politique s'est en effet avérée très efficace dans la durée ; les problèmes de sécurité (bagarres entre jeunes, notamment agressions, vols, *deal*, incivilités...) ont été largement réglés puisque les délits se limitent

désormais à une cinquantaine de vols à l'arraché par an pour, rappelons-le, plus de trois millions de visites annuelles sur les seuls espaces de plein air. Le niveau élevé de sécurité – et du sentiment de sécurité – constaté actuellement dans le parc est assez exceptionnel par rapport à la plupart des espaces publics, et ce, d'autant plus que l'environnement géographique immédiat comprend des secteurs urbains à problèmes de ce point de vue.

Mais, au-delà de la régulation des infractions et même des incivilités, il est remarquable que l'essai ait été en quelque sorte transformé par l'instauration dans les lieux d'un état élevé de tranquillité et de coexistence pacifique entre usages et usagers. On doit attribuer cette réussite au savoir-faire développé en situation de façon empirique par les agents de sécurité, lequel s'avère très finement adapté à la réalité du terrain. L'adresse avec laquelle les agents procèdent relève d'un principe qui semble être la clé de leur action et qui consiste à jouer en permanence entre deux exigences *a priori* structurellement contradictoires : d'une part, permettre à chacun de trouver sa place, et, d'autre part, faire respecter une règle collective pour préserver la place des autres et ne pas perturber l'activité institutionnelle du parc. Le jeu consiste donc à résoudre les situations potentiellement porteuses de perturbations, soit en ajustant habilement la place prise par chacun, soit en assouplissant un peu la règle, voire les deux à la fois. La qualité du savoir-faire est dans le dosage équilibré entre ces deux termes.

Quelques exemples à partir de situations décrites dans la première partie donneront une vision plus concrète de la mise en œuvre de ce savoir-faire.

Le cas du football a été un cas originel difficile mais dont la solution, appuyée sur une réflexion des responsables du parc, a servi de modèle par la suite. Au lieu de poser une interdiction pour une activité qui était objectivement destructrice pour la pelouse, excluante d'autres usages, voire dangereuse pour les autres, une négociation a été engagée avec les leaders informels des groupes de joueurs. Les termes de cette négociation ont débouché sur une

148

règle associant permissivité (autorisation de jouer sur les deux prairies) et contrôle (seulement le samedi et le dimanche matin, pas de groupes de plus de X personnes, pas de chaussures à crampons...). Cette solution s'avère une réussite puisque les joueurs de football se félicitent d'une règle qui leur permet de pratiquer leur activité tout en préservant la place et le confort des autres.

On retrouve le même type de situation avec les *batacudas*: une musique qui doit être jouée en extérieur mais dont l'intensité peut être extrêmement gênante. Éconduites de toutes parts, les deux associations n'ont trouvé une solution qu'au parc, lequel les a accueillies mais en négociant un cantonnement dans un lieu (parking sablé du Zénith, en bordure du parc et en contrebas du périphérique) pour un temps donné (samedi et dimanche après-midi) de façon à ne gêner ni les usagers, ni les riverains.

Le cas des «mamas» africaines qui vendent à la sauvette des boissons, beignets, épis de maïs... (faits maison) est un peu différent dans la mesure où leur activité constitue une infraction pénale. Comment cela a-t-il été résolu sachant qu'il s'agissait, là encore, de trouver une solution plutôt que d'exclure à coup de règlement? À nouveau, en «négociant» directement avec les intéressées, à partir, au départ, d'un rappel de la loi («c'est interdit») qui a eu pour effet direct: d'une part, que ces femmes régulent d'elles-mêmes leur effectif (il s'agissait d'éviter d'avoir au parc «tous les vendeurs de la Goutte-d'Or»); d'autre part, qu'elles «préparent les apparences» en procédant de manière pas trop ostensible, et en particulier devant les agents de sécurité. Dans ces conditions, leur présence devenait alors tolérable.

Un dernier exemple, beaucoup plus ponctuel, mais tout aussi révélateur: celui de «Champeau artichec». Au lieu d'exiger immédiatement l'arrêt de la manœuvre – filmer le déploiement d'une banderole devant un monument – les agents commencent par demander de quoi il s'agit. En fonction du motif, de la durée et de la nature de l'opération, ils tolèrent sous réserve que cela ne dure que quelques minutes et, même, ils se joignent à la bonne humeur générale.

On remarque, à travers ces différents exemples, que ces modes de gestion des situations et des usages sont

particulièrement performants dans la mesure où, non seulement ils atteignent leurs objectifs premiers de maintien de la sécurité et du calme dans le parc, mais aussi sont producteurs de valeurs ajoutées.

Ainsi, pour reprendre l'exemple des femmes africaines et de la vente à la sauvette, la situation est traitée de telle sorte que, finalement, tout le monde y gagne : l'ordre et la sécurité, parce que le phénomène est maîtrisé et limité à un niveau acceptable et parce que les jeunes Africains auront tendance à respecter «l'outil de travail» de leur mère ou, en tout cas, un lieu qui les accepte ; les familles, qui bénéficient d'une petite source de revenus complémentaires ; les autres usagers, profitant d'une prestation (originale) qui fait, par ailleurs, plutôt défaut ; les touristes, qui jouissent d'un spectacle supplémentaire ; le parc, pour le plus de convivialité et de couleur, sans parler du gain d'image...

De même, il est évident que, dans les autres cas, qu'il s'agisse des *batacudas*, du football ou de «Champeau artichec», les bénéfices de cette gestion en forme de résolution de problèmes sont multiples : les différentes personnes concernées trouvent au parc des facilités qu'elles ne trouvent pas ailleurs ou y réalisent ce qu'elles voulaient y faire ; les autres usagers en tirent plus du plaisir que de la gêne ; quant au parc, il profite gratuitement d'une diversification des spectacles et de contributions originales à l'animation.

#### DES MODES OPÉRATOIRES DIFFUSANT UN MODÈLE DE COMPORTEMENT

De façon plus pragmatique, on peut décrire rapidement les principaux modes opératoires des agents :

- être très présent et très visible sur le terrain : patrouilles mobiles pédestres et portées 24 heures sur 24 dans les différentes zones du parc, si bien qu'un usager a quasiment toujours en vue un agent de sécurité ; cela permet, outre la sécurisation de l'usager, d'exercer une veille permanente, non seulement sur les situations et les comportements des personnes, mais plus généralement, sur l'état du parc. Tous les agents sont en effet reliés

grâce à leur radio et leur PC, ce qui donne une connaissance immédiate de l'état de l'ensemble du parc et permet une coordination des actions ;

- aller systématiquement au contact de nouveaux usagers (bandes de jeunes en particulier) pour les connaître et leur faire savoir qu'on les (re)connaît (*« Bonjour, bienvenue au parc; vous venez d'où?... »*), entretenir en permanence des relations directes pour une connaissance fine de la population du parc (petits bonjours ou échanges verbaux en passant, au moment des rondes, etc.), saisir toute occasion permettant une entrée en contact (renseigner, répondre aux questions même si elles ne concernent pas la sécurité ou le règlement...);
- intervenir en médiation préventive (*« C'est plutôt tranquille ici, mais ne tentez pas le diable en laissant votre vélo – ou votre sac – si loin de vous »*) et réparatrice (calmer le jeu en cas d'incident) en assumant explicitement un rôle éducatif au respect de l'autre et des lieux (*« ça commence par de toutes petites choses avec les enfants, comme de leur apprendre à ne pas monter à l'envers sur le toboggan ou à ne pas jeter un papier par terre; parfois, un regard suffit... »*);
- intervenir, bien entendu, en prévention des risques d'accidents et en rappel du règlement; par contre, renvoyer sur les forces de police le traitement des situations délictuelles, cela permettant aux agents de se cantonner dans un rôle de pacification sans être perçus par les usagers comme une force de répression;
- négocier chaque fois que cela est nécessaire, et en jouant sur les lieux et le temps, les conditions d'occupation de l'espace de façon à empêcher les appropriations exclusives, les voisinages incompatibles (gênes, danger) ou le bon déroulement des activités institutionnelles (qu'il s'agisse de la tenue d'un spectacle, de l'installation d'un dispositif pour un événement ou d'activités d'entretien des lieux...).

Au-delà de ces modes opératoires qui caractérisent la manière dont interviennent directement les agents, on observe que leur comportement – manière d'aborder les gens, courtoisie et convivialité, attention portée aux personnes... – contamine en quelque sorte les relations entre les usagers, instaure un modèle spécifique de civilité

tel que, finalement, les gens procèdent spontanément, eux aussi, à des régulations entre eux comme on l'a évoqué précédemment. Dans un ordre d'idées un peu différent, nombre d'usagers, lorsqu'on les interroge, déclarent ne pas connaître le règlement, mais s'y conforment pourtant, par imitation spontanée d'un modèle dominant perçu comme nécessaire et positif.

Enfin, il est très important de résituer l'action des agents de sécurité dans un cadre plus global. Ainsi, en particulier, la qualité générale de l'entretien et la propreté exceptionnelle du parc – évoquée par la quasi-totalité des usagers – délivrent indirectement des messages cohérents avec l'action du service de sécurité. L'attitude des agents, tout comme la propreté du parc, sont des marques de respect pour les usagers qui les reçoivent comme telles, et on peut noter qu'en retour, le public développe des postures de respect vis-à-vis des personnes et des lieux... lesquelles renforcent la motivation des agents et la qualité du lieu. De ce point de vue, on pourrait dire qu'il s'agit, à la Villette, d'une forme de gestion interactive. Les usagers l'expriment d'ailleurs de façon explicite : « *Moi, je pense que les gens sont heureux de venir ici et ne veulent donc pas dégrader ce qu'ils aiment...* » (une femme); « *ceux qui gèrent le parc, la sécurité, la maintenance font du bon boulot; même chez les gens, on sent qu'il y a une mentalité particulière, une sorte de conscience de garder ce parc propre et calme, c'est ça que j'aime bien. À part quelques jeunes que j'ai vus pisser dans les buissons, les gens respectent le lieu* » (deux jeunes); « *on voit que les gens aiment ce parc parce qu'il n'y a pas d'ordures* » (des touristes écossais); « *ce qui est frappant, ici, c'est ce calme et ce recueillement; même les gens qui jouent au foot le font en silence... Et tout ça cohabite bien, je n'ai jamais eu à souffrir d'interactions négatives, tout se régule bien. Je vois parfois un type avec deux gros Rotweilers et donc j'évite l'endroit où il passe; chacun attend son tour, mais sans agressivité. Je pense que cela vient de la présence de la sécurité qui n'est pas coercitive, mais aussi de la présence de tout le personnel en général, qui fait son boulot et en même temps communique avec les promeneurs.* » (une femme)

Pour conclure, on peut dire que la qualité d'espace public urbain du parc de la Villette et le faible niveau d'incivilité qu'on peut y observer sont induits, certes, par les caractéristiques du lieu mais, de façon beaucoup plus déterminante, par la politique de gestion du site. Les modes de gestion y apparaissent particulièrement innovants ; ils constituent de « bonnes pratiques » qui, une fois adaptées, pourraient utilement compléter l'arsenal dont cherchent actuellement à se doter de nombreuses collectivités qui veulent améliorer ou réhabiliter leurs espaces publics. L'expérience du parc de la Villette montre notamment l'insuffisance de la seule approche par l'aménagement physique et les équipements pour aboutir de façon durable à une régulation des usages et à la réduction des incivilités. Elle démontre aussi que la qualité de l'espace n'est pas sécable mais qu'elle est un tout, et que climat de sécurité, plaisir de pratiquer les lieux, maintien en état de propreté, coexistence et diversité, instauration d'un contexte favorable aux activités... sont interactifs et doivent être poursuivis simultanément. Elle fournit ainsi des clés pour développer de nouvelles approches finalisées vers la qualité de l'espace public à laquelle beaucoup s'intéressent aujourd'hui.

**■ Sophie TIÉVANT**

*Ethnologue indépendante,  
membre du GIE « Réussir l'espace public »*

# ARRÊT SUR ARCHIVES

## Entre représentations du désordre et imagination de l'ordre dans l'espace urbain : les effets de l'Exposition universelle de 1900 sur la vie quotidienne des Parisiens selon un commissaire de police<sup>1</sup>

153

Rapport général du commissaire de police du quartier de Grenelle au préfet de Police, concernant le quartier de Grenelle pendant la période de l'Exposition universelle du 15 avril au 12 novembre 1900

(Source : Archives de la préfecture de Police, APP B<sup>A</sup> 121)

par Laurent LÓPEZ

À près 1878 et 1889, Paris, capitale d'une République positiviste en pleine révolution industrielle, accueille une nouvelle exposition universelle qui se déroule du 15 avril au 12 novembre 1900 [Ory, 1982]. Dans le bilan qu'il dresse de son activité durant cette période, le commissaire Georges Bouteiller manifeste ses sentiments sur les retentissements d'un tel événement sur la vie des Parisiens de sa

circonscription, soumise à « *l'affluence considérable des visiteurs à l'Exposition* ». Néanmoins, ses considérations ne se limitent pas à cette conjoncture : elles sont non seulement l'écho des préoccupations sécuritaires et des soucis urbanistiques de ses contemporains, mais revêtent également la forme de prescriptions destinées à éliminer « *les causes générales de perturbation* » de l'espace urbain. (suite page 166)

•••• (1) Cet article doit beaucoup aux conseils précieux de Jean-Claude Farcy, à qui j'exprime ma plus vive gratitude.

Le département recherche de l'INHES tient à remercier Claude Charlot (responsable du service des archives et du musée de la préfecture de Police de Paris) de l'avoir autorisé à reproduire ici ce document d'archives.

**PRÉFECTURE de POLICE**  
XV<sup>e</sup> ARRONDISSEMENT  
**COMMISSARIAT de POLICE**  
QUARTIER DE GRENOBLE

Paris le 26 Novembre 1900

Le Commissaire de Police du quartier de Grenelle

à  
Monsieur le Préfet de Police

— — — — —  
*Rapport général concernant le  
Quartier de Grenelle  
pendant la période de l'Exposition Universelle  
du 15 Avril au 12 Novembre 1900*

154

Cette manifestation formidable n'a pas été sans jeter un trouble profond dans la vie ambiante parisienne et, en ce qui concerne le quartier de Grenelle, je me suis appliqué à rechercher les causes générales de perturbation et le moyen d'y remédier dans la mesure du possible pour l'avenir.

Commerce

Populeux et commerçant, placé dans le voisinage immédiat du Champ de Mars et du Crocadéro, ce quartier a été le centre d'élection des nomades de toutes les catégories : exotiques, marchands étrangers, ouvriers de nationalités diverses, touristes aux ressources limitées, qui trouvaient là à bon

bon compte le logement, la nourriture et les plaisirs faciles.

Cet élément, sans cesse renouvelé,  
et l'affluence considérable des visiteurs à  
l'Exposition, s'étendant le soir de tous  
côtés, ont donné au commerce local un  
effort considérable.

Les commerces de bouche, les  
hotels, les bars & débits, les maisons de  
tolérance, ont fait de brillantes affaires.  
Pendant la période des grandes chaleurs,  
certaines brasseries - des plus importantes -  
ont même dû fermer leurs portes pendant  
plusieurs jours, dans l'impossibilité où elles  
étaient de pouvoir suffire aux besoins de la  
consommation ! Des recettes quotidiennes  
de plusieurs milliers de francs ont été manquées.

En point de vue de la sécurité  
publique, de la liberté de la circulation et de  
l'application des règlements indispensables,  
l'action de la police a été absolument insuffisante.  
Les gardiens de la paix et les services spéciaux  
étaient trop occupés par ailleurs et la police  
de la rue n'était plus exercée que par six ou  
huit gardiens de la paix à chaque poste de  
service ! Autant dire rien !

Sous prétendre qu'il en soit  
résulté une calamité publique, on peut  
dire que cet état de choses a été la cause  
principale

## Vie publique

principale de presque tout ce qui a troublé l'ordre !

Les cannelots en ont profité pour s'installer par bandes de tous les côtés; les filles et les souteneurs ont été les maîtres du trottoir; les rixes, les attaques nocturnes se sont multipliées et Grenelle, dont la réputation n'est plus à faire est devenue en peu de temps une espèce de Cour des Miracles: plus exactement un coupe gorge.

Les "exotiques" ont été au dépouil de tout; ils se sont comportés de façon abominable: hurlant, la nuit, dans les rues, scandalisant chacun par leur sans gêne grossier à l'égard des femmes; repugnantes de vices innommables! La liberté, compatible avec l'éducation et la culture intellectuelle, ne pouvait être pour eux que la licence, dans ce qui elle comporte de plus bestial et de plus abject.

Il est regrettable que l'on n'ait pas immédiatement et impitoyablement expulsé les étrangers de cette espèce, c'eût été d'ailleurs la seule façon sérieuse de les atteindre puisque les condamnations prononcées contre eux le seront par défaut, et que les poursuites consécutives aux jugemens ne sauront les toucher. La plupart de ces exotiques de bas étage, ne sont au surplus que

## Exotiques et étrangers

## Prostitution

que des souteneurs et des pourvoyeurs .....  
des deux sexes !

Quant à la prostitution, elle s'est honteusement vantée au grand jour ! Des groupes de filles et de souteneurs tenaient leurs assises sur les banes, le racolage étant obséduant et écourant : je n'ai jamais vu un spectacle plus cynique et plus lamentable de la débauche publique !

Pourquoi donc ne pas interdire le racolage sur la voie publique ? Pourquoi ne pas autoriser les hôteliers, dans certaines rues discrètes, à loger des filles publiques sous réserve de les déclarer dans les 24 heures ? Pourquoi ne pas obliger ces filles à habiter seules dans ces garnis ? Pourquoi ne pas faire supporter aux loyers bénéficiant de ce nouveau régime, des responsabilités pénales administratives et civiles en cas de scandale, de vol, ou d'infractions que les filles ou en mènes commettraient aux règlements sur la matière ?

Le souteneur disparaîtrait bientôt car la fille ayant la sécurité chez elle n'en redouterait plus les exigences ni les menaces.

Il suffirait ensuite de sanctionner judiciairement le racolage en se conformant aux dispositions du Code sur la récidive.

Sur l'empire de l'isolement et avec une réprobation sévère, la prostitution ne tarderait

l'arrêterait pas à diminuer dans de notables proportions. Quant à la clandestinité, il n'en serait plus guère question, car l'intérêt des filles publiques, celles-ci la dénonceraient fatallement.

Tous ceux qui se sont préoccupés de cette question en sont arrivés à des conclusions identiques.

Pourquoi ne pas tenter l'essai, dans ce quartier de Grenelle, tout indigné en raison de l'intensité de la basse prostitution qui le gangrène ? Je suis tout prêt à fournir un projet de réglementation et à y tenir la main d'une façon draconienne.

Dans l'état actuel de la législation, il est en effet, fort difficile d'atteindre le voleur. Maintenant, nombreux de ces individus se munissent d'un récépissé de colportage ; d'autres exercent vaguement une profession quelconque ; certains enfin ont des moyens d'existence très licites, mais leur association avec une fille de débauche leur permet de thésauriser ! La loi du 27 Mai 1885 ne permet d'atteindre que ceux qui ne tirent leurs moyens d'existence que du fait de la prostitution habituelle d'autrui sur la voie publique ; mais peut-on raisonnablement admettre que l'immoralité soit moins d'augmenter son bien-être par l'infamie, que d'en vivre exclusivement !

J'estime

## Souteneurs

## Débits mal famés

J'estime donc que le fait de vivre avec une fille dont on connaît la débauche publique et habituelle devrait constituer une infraction à une disposition nouvelle de la Loi de 1885, si l'on veut en tirer un parti pratique.

Il faudrait également réviser avec la dernière rigueur contre les tenanciers de bouges qui servent de refuges aux filles de débauche et à leurs acolytes ordinaires, sans qu'il soit pour cela, besoin de mandats spéciaux. Ce n'est qu'en harcelant les tenanciers de ces bouges infects qu'on les supprimerait, grâce à la faillite et à la contrainte par corps.

## Camelots

Pour en rester à l'Exposition, il faudrait désormais s'appliquer à faire disparaître les camelots et sanctionner par la saisie de leurs marchandises, les infractions qu'ils commettent en persistant à stationner ou à exercer même au ambulance, sans autorisation, ni patente de colporteur.

On pourrait néanmoins réservier cette faveur aux gens âgés, infirmes ou chargés de famille, mais à la condition d'en préférir de les localiser et de leur interdire l'usage de véhicules autres que la "poussette". Les permissions octroyées seraient retirées temporairement ou définitivement le cas échéant.

— On dit que les lois doivent suivre les

## Jeux de hasard

les meurs et qu'il y a lieu aussi de les modifier suivant la fréquence du crime. Les malfracteurs indiquent ces meures par la répétition de leurs coups ou par leur audace à braver les lois bénignes, celles qui il est indispensable de renover. Le législateur a bien envisagé ce critérium en élaborant la Loi de 1885 sur la récidive et en y introduisant sous la rubrique du vagabondage spécial, l'exercice habituel des jeux illégitimes sur la voie publique pour se procurer des moyens d'existence.

de jeu de hasard sur la  
voie publique /

Dans le ~~cas~~ cas, pourquoi la seconde récidive ne constituerait-elle pas un véritable délit, réprimé avec une certaine bienveillance ; puis la suivante, une réelle infraction à l'art. 410 du Code Pénal ? Cette solution permettrait en outre de prononcer l'amende de 100 à 6000 francs contre maints individus qui sont de véritables entrepreneurs de jeux sur la voie publique. Ils surveillent les mises, alimentent les teneurs qui les salariant. Ce sont de fins et curieux personnage dont j'ai déjà gratifié le dépôt de quelques spécimens.

Ceci n'empêcherait nullement l'application de la Loi de 1885, pour le cas spécial qu'elle prévoit.

L'encombrement.

## Véhicules et

## notamment fiacres

L'encombrement des voies à proximité de l'Exposition n'a conduit aux conclusions suivantes :

1<sup>o</sup> Ne pas tolérer aux cochers de faire l'abandon de leurs voitures, sauf pendant le temps strictement nécessaire pour se rapprocher. En effet, les cochers "qui ne veulent pas marcher" offraient une consommation au premier venus et le presentaient systématiquement aux gardiens de la paix comme "le client". Il en est résulté des stationnements inutiles et aussi mille discussions avec le public qui s'installait, au besoin de force, dans les voitures abandonnées.

2<sup>o</sup> N'autoriser les "stationnements libres" (~~à l'heure~~) que dans les voies où la circulation est peu intense : j'en ai vu l'inconvénient aux abords du "Village Léger" sur l'Avenue de la Motte Piquet.

3<sup>o</sup>. Créer dans les voies peu fréquentées, à leur aboutissement aux grandes artères, des stations-postes végétal, qui rendront toujours de réels services et y faire stationner, en outre des fiacres, les voitures de courses qui ont une autorisation spéciale.

4<sup>o</sup> Obliger les propriétaires de voitures de courses à indiquer sur une plaque émaillée très apparente, le trajet, le prix des places et nombre des voyageurs.

5<sup>o</sup> Obliger

(Attention !)

LIBRE



5<sup>e</sup>. Obliger en tout temps

comme cela se fait à Madrid, par exemple, les cochers de faire à arborer un petit drapeau en métal, au faité de leur véhicule, pour indiquer qu'il est libre.

En outre, obliger les loueurs à indiquer sur les lanternes et en gros chiffre au dessus du N° de police, le N° de l'arrondissement du dépôt.

Le cocher qui n'arbore pas son drapeau est donc "occupé" ou va "relayer" suivant l'expression consacrée.

Il n'est pas utile de parler du premier cas.

Dans la seconde hypothèse, il ne pourra pas refuser d'amener le client dans l'arrondissement du dépôt, mais il ne sera pas tenu de marcher à l'heure.

Chacun trouverait un large profit à cette solution et les clients, à l'heure ou à la course, prendraient de préférence pour terminer leurs pérégrinations, un fiacre dont le dépôt serait voisin du point terminus.

Enfin, le soir surtout, bien des discussions et bien des ennuis seraient évités, tant aux cochers, qu'à leur client puisque on prendrait toujours de préférence un fiacre de son arrondissement et que

dis

dès lors, c'est dans cette seule direction qu'il serait bon de marcher, puisque il suffisait au cocher de faire disparaître son drapeau à partir du moment où il préférerait rentrer au dépôt.

### Concerts vocaux

### et instrumentaux dans les débits

Ne pas les tolérer en terrasse, ni à proximité des terrasses; mais au contraire, dans un endroit suffisamment éloigné ou dépourvu aux papants afin que ceux-ci ne s'arrêtent pas sur les trottoirs. Dans le cas où il s'agira d'un concert vocal, obliger le pétitionnaire à fermer sa terrasse au moyen de bâches, ce qui aura le double avantage : de limiter exactement la terrasse, de ne pas retenir l'attention des papants.

### Terrasses et étagères

Ne jamais tolérer l'augmentation même exceptionnelle des terrasses, dans le sens de la profondeur. Ne pas établir d'édiennes vis à vis des établissements de quelque importance.

Ne pas autoriser les étalages de marchandises neuves ou d'occasion sur les contre allées: l'effet est déplorable à l'œil. Avenue de la Motte Piquet où de vieilles literies gisent éparses! L'hygiène et le bon goût se refusent à admettre ces étalages de brocante et il faudrait absolument les supprimer.

Eclairer considérablement les grandes voies comme l'Avenue de Suffren et le boulevard de Grenelle. L'ombre est propice aux crimes,

### Eclairage

## Rapatriement des coloniaux et exotiques

164

à la débauche, au vagabondage. Pendant la saison douce, les bancs sur ces deux larges artères, étaient encadrés de souteneurs et de vagabonds, la nuit. — J'en ai compté plus d'un cent, entre minuit et deux heures du matin, bien souvent !

L'Administration sait à quelles difficultés on s'est heurté pour rapatrier nombre d'exotiques, amenés en troupe, pour être exhibés dans les établissements dits d'attraction. À ce propos j'estime qu'il serait prudent d'exiger, avant d'autoriser toute exposition de ces individus, la production d'une pièce officielle constatant que leur rapatriement est apuré par un dépôt préalable.

Lorsqu'il s'agit de nos coloniaux, les contrats de louage sont passés devant les Gouverneurs (au Sénégal notamment) et ils revêtent ainsi un caractère quasi officiel. Dans ces conditions il me semblerait très simple d'exiger le versement des fonds de rapatriement entre les mains du Gouvernement.

Enfin, et comme conclusion, qu'il me soit permis de dire que la police ne sera ce qu'elle doit être à Paris, que lorsque l'organisation actuelle des Commisariats aura été complètement modifiée.

Il suffit d'avoir passé quelques années en banlieue, comme Commisaire de Police,

## Conclusion

ce qui est mon cas, pour être définitivement convaincu que, dans une circonscription, l'action de la police est certaine à la condition absolue d'être concentrée dans une seule main. J'entends par là que la police Municipale et la police judiciaire doivent obéir à une seule et même impulsion unique.

La création du Commissariat de police d'arrondissement peut facilement amener ce résultat, et elle aura en outre cet avantage inapreciable de mettre à la tête des gardiens de la paix, des magistrats qui auront de l'âge, de l'expérience et de l'autorité. Ce projet très facilement réalisable fera de ma part l'objet d'une étude distincte. La question n'est pas nouvelle, mais je n'en aurai certainement pas la primauté, mais j'y donnerai très sincèrement mes idées et peut-être ce contingent sera-t-il de quelque utilité pour l'avenir.

165

*Le Commissaire de Police  
Perrin*

## Statistique

Affaires traitées au Commissariat de Grenelle  
du 15 Avril au 12 Novembre 1900.

Répertoire (N° 364 à N° 13.96) 1032 affaires

Main courante (N° 336 à 1418) 1.082 "

Correspondance (N° 903 à 2873) 1.970 "



Tous ces chiffres sont en augmentation  
dans une moyenne sur l'année 1889.

Commissaire de Police  
*Perrin*

Ce document est intéressant d'un triple point de vue. Il permet d'éclairer certains aspects du rôle d'un commissaire de police de quartier à la Belle Époque à Paris ainsi que le dispositif policier alors déployé en vue d'assurer la sécurité de la capitale. Se présentant comme un tableau objectif de la délinquance et de la criminalité dans la circonscription du ressort de Bouteiller, ce rapport traduit aussi au moins autant les représentations de ce policier sur le sujet. Enfin, il préconise des solutions pour faire face à des phénomènes qui dépassent le seul Code pénal, puisque y sont évoqués l'urbanisme ou encore la circulation des personnes et des véhicules dans une ville alors exceptionnellement encombrée. La maîtrise des déplacements et des agissements d'une foule de plus de cinquante millions de visiteurs a en effet constitué – avec les risques d'incendie et d'explosion des machines à vapeur – le principal souci des forces de l'ordre.

166

## Le service d'ordre de la préfecture de Police et l'Exposition universelle : une sécurité publique compromise

Le commissaire Georges Bouteiller<sup>2</sup> est l'un des quatre-vingt commissaires environ

qui surveillent la capitale à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>3</sup>. Ce chiffre s'élève à cent vingt-huit si on y ajoute les commissaires de la banlieue ainsi que ceux des services administratifs [*Compte général de l'administration de la justice criminelle*, 1900, p. 106]. Tous ces commissaires ont été sollicités pour participer au service d'ordre exigé par l'Exposition universelle. Placés sous la direction d'un commissaire divisionnaire, quatre officiers de paix, douze brigadiers, cinquante sous-brigadiers et près de cinq cents gardiens de la paix ont été chaque jour mobilisés pour assurer la sécurité de dizaines de milliers de visiteurs (certaines journées drainent parfois plus de cent mille personnes). Le commissariat du quartier de Grenelle, sis au 67 de la rue Fondary, c'est-à-dire à proximité des pavillons, a joué un rôle particulier puisqu'il fut l'un des quatre commissariats « désignés pour concourir à l'instruction des affaires qui pouvaient motiver une intervention aux abords de l'enceinte » [Rey, Féron, 1900, p. 10]. La police municipale de la préfecture de Police a bénéficié, en outre, du concours d'environ cinq cents gardes républicains requisitionnés par le préfet de Police Lépine. En proportion, on a d'ailleurs beaucoup plus fait appel à l'ancienne Garde de Paris qu'au corps des gardiens de la paix pour les festivités<sup>4</sup>. Une fonction particulière lui a été dévolue puisque « *la légion de la Garde républicaine a concouru, chaque*

•••• (2) Né en 1867, Georges Bouteiller commence sa longue carrière à la préfecture de Police comme secrétaire suppléant à Paris, en 1889. Nommé commissaire en 1894, il dirige successivement trois commissariats de banlieue avant d'être affecté au quartier de Grenelle où il reste en place du 12 février 1900 au 3 avril 1901. Il prend ensuite la direction de commissariats de l'ouest parisien avant de devenir commissaire divisionnaire en 1914. Retraité en mars 1928, Bouteiller est nommé directeur-adjoint de la direction de la police municipale. La carrière de ce policier n'est représentative de la plupart de celles de ses collègues qu'avant 1914. Comme d'autres, Alphonse Bertillon par exemple, il doit son entrée à la préfecture de Police à une recommandation, celle du ministre de l'Agriculture en l'occurrence, probablement sur la sollicitation de son père. Ce dernier, qui s'appelle également Georges Bouteiller, a aussi été commissaire de police, à Saint-Denis jusqu'en 1892. L'appréciation émise lors de l'examen de recrutement de son fils indique qu'il arbore une « très bonne tenue ». Ses compétences professionnelles tiennent également à évidentes qualités de rédacteur, soulignées par ce rapport.

(3) Ces informations relatives aux commissaires de police parisiens sont empruntées à Berlière [1993, p. 28-33]. Pour une approche plus globale, cf. Berlière [1991].

(4) La Garde républicaine compte environ 3 000 militaires à la fin du siècle. Pour des données quantitatives plus détaillées sur cette légion ainsi que sur la gendarmerie en général, cf. l'indispensable somme dirigée par Luc [2005].

*jour, au service de la circulation aux portes et à l'intérieur de l'Exposition» [id., p. 3]. Cette présence aux principaux lieux de passage n'est pas fortuite. Du haut de leur cheval, les gardes surveillent plus facilement la foule et, avec leur uniforme militaire de cérémonie, ils assument une fonction de représentation qui les rend familiers aux Parisiens. Ainsi, *Le Radical* en date du 28 février 1900 précise que «la Garde républicaine jouera son rôle, comme toujours, dans les services d'ordre importants». Ce quotidien précise en outre que «les cavaliers seront placés aux portes d'entrée, les gardes à pied à l'intérieur, prêts à aider les gardiens de la paix à éviter les fortes cohues [...].».*

Avec plus de cinquante millions de visiteurs, la foule des curieux a, en effet, imposé des contraintes spécifiques durant l'Exposition, ainsi qu'en attestent les termes employés pour décrire le rôle du service d'ordre de la préfecture de Police : «*La surveillance de la circulation, la protection des foules contre les risques de toute nature auxquels elles sont exposées, la préservation des lieux publics contre tous les dangers qui naissent de l'encombrement ou des causes d'incendie, toutes les précautions que nécessite le souci de la santé, de l'hygiène et de la salubrité publiques, exigeaient un redoublement de la vigilance et de l'activité de tout son personnel.*» [id., p.3] En dépit de représentations qui opposent trop facilement gendarmes et policiers et dépeignent leurs relations comme nécessairement conflictuelles [López, 2003], cette coopération entre policiers parisiens et gardes républicains (à laquelle sont dans une moindre mesure associés les gendarmes de la légion de Paris) durant l'Exposition est d'autant plus réussie qu'elle est habituelle, même routinière, en matière de maintien de

l'ordre sous la Troisième République du XIX<sup>e</sup> siècle<sup>5</sup>. À ce dispositif «ostensible» visant à prévenir les troubles, s'ajoutent ceux des policiers en «bourgeois» du célèbre service de la Sûreté et des brigades de recherches. Créée par le chef de la police municipale Louis Puibaraud, une brigade mobile doit veiller à la «bonne» moralité des rues parisiennes (prostitution, mendicité, tapage, etc.) pendant l'Exposition. Une brigade fluviale apparaît également pour l'occasion. Chargée d'éviter les noyades, elle a également pour mission de surveiller le trafic des nombreux navires parcourant alors la Seine. Le bateau mis à sa disposition est loué à une compagnie privée car l'existence de cette brigade ne doit pas survivre à l'Exposition. Si la police parisienne surveille cette manifestation, elle y participe également en exposant ses matériels et ses techniques «modernes», notamment celles utilisées par l'Identité judiciaire du célèbre Alphonse Bertillon [Rey, Féron, 1900]. La présence des policiers dans la rue doit en même temps contribuer à la bonne image de la préfecture de Police et de son chef, Louis Lépine. Les enjeux de la participation de cette institution à l'Exposition universelle sont donc divers.

Quelles ont été les conséquences de la mobilisation durable d'un lourd service d'ordre sur la sécurité des habitants du quartier? Contrairement aux bilans présentés par la préfecture de Police au terme de l'événement, le commissaire constate qu'en raison de l'accaparement des gardiens de la paix par des tâches exceptionnelles, les contraintes ordinaires de l'ordre public n'ont pu être assumées. La première phrase de son rapport est, à cet égard, sans appel: «*Cette manifestation formidable n'a pas été sans jeter un trouble*

•••• (5) À partir de 1902, cette collaboration concerne même la police judiciaire puisque policiers parisiens, officiers de la Garde et élèves officiers de la gendarmerie participent au cours dispensé par Alphonse Bertillon à la préfecture de Police et peuvent obtenir un brevet professionnel commun de signalement descriptif [López, à paraître].

*profond dans la vie ambiante parisienne [...]». À ce jugement sévère, Bouteiller ajoute que «l'action de la police a été absolument insuffisante». Or, la question du personnel dévolu à la surveillance de l'Exposition a agité le conseil municipal parisien dès l'automne 1899 (APP, B<sup>A</sup> 121). La presse évoque alors le possible recours à des candidats à l'emploi de gardiens de la paix et à des agents à la retraite (*Le Radical*, 28 février 1900). L'incertitude pesant sur les effectifs du service d'ordre est le levier d'une polémique dont le préfet de Police est la cible, pour des raisons (détaillées plus loin) qui tiennent plus à des facteurs structurels de l'organisation de la police à Paris qu'à des motifs conjoncturels. L'enjeu principal concerne le salaire des hommes employés pour cet événement car les gardiens de la paix sont payés par la municipalité, laquelle contribue également pour moitié à la solde des gardes républicains. Indirectement, il est donc question de savoir dans quelle mesure l'État et la Ville de Paris doivent se répartir les dépenses indispensables à l'organisation d'une manifestation d'ampleur internationale contribuant cependant davantage au rayonnement de la capitale qu'à celui d'une France encore majoritairement rurale. Au-delà de cet aspect strictement financier, se pose aussi, avant même le déroulement de l'Exposition, le problème du partage des bénéfices symboliques tirés du succès de la manifestation. Dans la lutte que se livrent le préfet de Police et le conseil municipal, cet enjeu n'est sans doute pas le moindre.*

## Paris : pandémonium moderne à l'ère de la révolution industrielle

La lecture de ce document suscite un étrange sentiment : pourquoi l'Exposition est-elle finalement si peu présente sous la plume du commissaire ? Alors que le commissariat de Grenelle a eu à s'occuper des affaires liées à cet événement, le policier ne rapporte aucune situation précise. L'Exposition ne paraît constituer qu'un arrière-plan, une sorte de prétexte, lui permettant de développer des vues plus larges.

Le XV<sup>e</sup> arrondissement appartient à ces quartiers rattachés au vieux Paris en 1860 par les travaux haussmanniens. Par l'agglomération des faubourgs, la transformation urbaine a modifié la géographie du crime à Paris [Kalifa, 2005, p. 17-43]. Sous la Troisième République, ce n'est plus le centre de la capitale qui est au cœur de l'imaginaire des peurs mais sa périphérie. Grenelle est représenté dans la littérature policière de la Belle Époque comme un quartier «lugubre, propice aux embuscades, sentant d'une lieue le vice et le crime» [Souvestre, Allain, 1912, p. 275, cités par Kalifa, 2005, p. 28]. Les maux décrits dans ce registre relèvent de quatre catégories distinctes : commerce ambulant, «exotiques» et étrangers, prostitution et jeux de hasard.

Aux yeux du commissaire Bouteiller, c'est bien le nomadisme des diverses populations auxquelles il fait allusion qui est source de désordre, comme si la mobilité créait intrinsèquement de la délinquance<sup>6</sup>. Le souci du contrôle et de la régulation du vagabondage

•••• (6) Les écrits du chef de la Sûreté parisienne Gustave Macé [1902, p. 26] manifestent cette paranoïa suscitée par les nomades. Ce dernier prétend que «de 1872 à 1884, [il a] suivi, par un travail complet, l'infiltration progressive, nuisible, d'êtres nomades qui, lentement, sûrement, à la suite de combinaisons très ingénieuses, s'implantent de plus en plus en France».

[Wagniart, 1999], à une époque où l'exode rural modifie sourdement la géographie du peuplement de la France<sup>7</sup>, est une des questions agitant les débats parlementaires, ainsi que les milieux policier et judiciaire depuis la décennie 1880 [Piazza, 2002; Berlière, 2004]. L'insistance complaisante de la presse sur des méfaits commis par des vagabonds laisse penser que la disparition des personnes «sans feu, ni lieu» permettra l'éradication du crime [Berlière, 2004]. Après l'affaire Vacher – tueur itinérant de plusieurs enfants – et la commission extra-parlementaire de Marcère de 1897-1898<sup>8</sup>, l'appareil policier et le système judiciaire sont sévèrement remis en question face à un vagabondage perçu comme une menace sociale majeure. C'est pourquoi la réorganisation des forces de police et de gendarmerie est à l'ordre du jour: l'enjeu principal consiste à améliorer leur coopération et leur productivité judiciaire en la matière, en les unifiant sous une direction commune relevant du ministre de l'Intérieur.

Durant l'Exposition universelle, les «exotiques» font surgir l'empire colonial en métropole. Ce terme désigne les autochtones de «la plus grande France» qui, transportés à Paris pour être exhibés, doivent produire un dépaysement divertissant pour les Français. Ce folklore colonial permet aux Européens de confirmer leur supériorité face à des peuples qui sont d'abord appréhendés comme primitifs. Une quinzaine d'années après le discours de Jules Ferry légitimant la conquête outre-mer au nom de

la civilisation, les «exotiques» incarnent aux yeux du commissaire parisien la sauvagerie de l'état de nature déversée dans les rues de la capitale, alors qu'inversement, l'Exposition universelle constituerait une illustration éclatante du caractère évolué des Européens et de leur culture. Aux «exotiques» s'ajoutent les étrangers attirés par une France industrielle en quête de main-d'œuvre. Ce qui serait aujourd'hui désigné par l'expression «flux migratoires de travail» est l'objet de la surveillance des polices urbaines, mais également de la gendarmerie. Cette surveillance vise à recenser la main-d'œuvre étrangère, à vérifier la légalité de sa présence sur le territoire et, le cas échéant, à la protéger d'attaques xénophobes périodiquement ravivées par les crises économiques.

La question de la prostitution est l'un des objets principaux de l'attention du commissaire dans son rapport. Depuis les années 1870, elle est au cœur de virulents débats [Berlière, 1992], exacerbés à la fin du siècle: «À partir de 1898, la prostitution et les problèmes qu'elle suscite sont de nouveau à l'ordre du jour [...]; un vaste mouvement d'interrogation de l'opinion consacre l'intérêt que le public porte à l'amour vénal.» [Corbin, 1977, p.453] La critique des pratiques de la police des moeurs participe à, et de cette effervescence. Plusieurs scandales sont causés par des policiers ayant obtenu les faveurs de prostituées en échange du droit d'exercer leur activité ou par des arrestations indues de

•••• (7) Comme l'écrivent Farcy et Faure [2003, p.521-522] au sujet d'un exode rural qui nourrirait les prisons: «On ne saurait affirmer que la migration est l'école du crime [...], ce n'est pas le déracinement qui est facteur de déviance, mais plutôt l'assimilation, par les migrants [...], des habitudes citadines.»

(8) Le 13 novembre 1897, la commission dirigée par le sénateur Émile de Marcère est instituée afin de «rechercher les moyens propres à améliorer la police du vagabondage dans les campagnes». Ses conclusions remettent en cause l'efficacité de l'ensemble des forces répressives face à «[...] une véritable armée de mendians, de vagabonds, de gens sans aveu, de bateleurs, de marchands ambulants, de rôdeurs, qui circule, qui s'impose à la charité publique, qui se fait héberger la nuit, et contre laquelle l'action de la police, aussi bien que celle de la justice, semble demeurer impuissante», Journal des commissaires de police, 1898, p. 128.

170

mères de famille qui préfèrent le suicide à la honte du scandale. Ces bavures remettent en cause non seulement l'activité de ce service dont les agissements rejaillissent sur toute la préfecture de Police, mais également son existence puisque la brigade des moeurs fut dissoute en 1881, puis discrètement et rapidement reconstituée. En 1900, c'est-à-dire l'année même de la rédaction de son rapport par le commissaire Bouteiller, le journaliste Yves Guyot publie *La prostitution, la police et la loi*, ouvrage dans lequel il réitère les attaques initiées dès 1879 contre la police des moeurs. Le policier répond-il au journaliste pamphlétaire? Toujours est-il que le tournant des xix<sup>e</sup> et xx<sup>e</sup> siècles voit émerger de nouveaux projets de réforme mais qui demeurent à l'état de velléités. Le principal argument des opposants au traitement policier de la prostitution est son absence de fondement légal et les atteintes à la liberté dont seraient victimes les femmes enregistrées comme prostituées. Comme le rappelle le commissaire, l'arme principale des policiers contre les souteneurs est la loi sur la relégation du 27 mai 1885. C'est donc un moyen par défaut puisque ce texte a une portée générale qui vise d'abord à réduire le taux de récidive et, en particulier, celui du «vagabondage d'habitude». L'article 4 de cette loi prévoit que «*sont considérés comme gens sans aveu et seront punis des peines édictées contre le vagabondage, tous les individus qui, soit qu'ils aient ou non un domicile certain, ne tirent habituellement leur subsistance que du fait de pratiquer ou de faciliter sur la voie publique l'exercice des jeux illicites ou la prostitution d'autrui sur la voie publique*<sup>9</sup>». Pour pouvoir confondre un proxénète, la police doit arrêter simultanément la prostituée et son souteneur en établissant leur association et,

d'autre part, prouver que le prévenu ne dispose d'aucun moyen légal de subsistance. S'il peut paraître surprenant de lier la question de la prostitution à celle des jeux, on comprend mieux en lisant cette disposition les raisons du commissaire Bouteiller: son rapport retranscrit en partie la culture juridique investie dans l'exercice de son métier, qui, elle-même, enregistre un rapport étroit entre les deux activités.

Après ce développement, le commissaire revient rapidement sur la délinquance et les problèmes directement induits, selon lui, par l'Exposition universelle. Le commerce ambulant illicite est particulièrement visé. Ce type de commerce est difficilement «régulable». Il l'est d'autant moins que les camelots traversent les espaces policiers cloisonnés du territoire national où chaque brigade de gendarmerie, chaque commissariat n'a de compétence qu'à l'intérieur de sa circonscription: le canton, pour la première, la ville où il est installé, pour le second. Marquée par un héritage révolutionnaire consacré par la loi de 1884, la police de la Troisième République est, en effet, essentiellement municipale.

De la mobilité des camelots le commissaire passe à celle des Parisiens, concluant son rapport sur les désagréments causés par la circulation. Cette dernière a dû absorber non seulement les fiacres transportant les visiteurs de l'Exposition, mais également les voitures acheminant les denrées nécessaires au ravitaillement. La régulation des transports constitue un problème de plus en plus aigu dans une ville qui compte un peu plus de 2,7 millions d'habitants au début du xx<sup>e</sup> siècle. Le commissaire Bouteiller entend rationaliser une prise en charge des Parisiens par les cochers de fiacre qui les exposent à de multiples vicissitudes, notamment tarifaires. En 1911, *Le Monde*

•••• (9) Pour une présentation plus générale des dispositions législatives, cf. Lecour [1911].

illustré (10 mai) relate les péripéties de clients soumis aux caprices tarifaires de cochers malhonnêtes. Ces pratiques auraient pour conséquence l'envahissement des rues «*par un flot ininterrompu de voitures, alors que les stations sont vides*». Décris par Louis-Sébastien Mercier au XVIII<sup>e</sup> siècle, les embarras de Paris ne représentent pas une nouveauté, même s'ils changent de forme. Pour remédier au désordre engendré par une circulation croissante dans un espace urbain circonscrit, les gardiens de la paix affectés au service de la voie publique sont dotés de bâtons blancs en juillet 1896. Cet instrument doit leur être particulièrement utile pour réguler le flux de la circulation et peut, le cas échéant, être employé comme arme. *Le Journal* du 23 juillet 1896 relate ainsi son introduction dans le paysage parisien : «*Le bâton de M. Lépine a obtenu [...] un grand succès de curiosité, mais il semble devoir en obtenir un autre, beaucoup plus durable. Nous avons constaté [...] qu'il était visible d'assez loin, et que les cochers, bien qu'un peu gouailleurs, obéissaient immédiatement à l'ordre transmis par cet instrument de s'arrêter ou de reprendre la marche.*» Un mois plus tard (25 août 1896), le même quotidien constate cependant présomptueusement que «*le bâton Lépine a vécu ce que vivent les roses [...]. Il n'y a plus à se le dissimuler; Paris restera l'enfer des chevaux, des cyclistes, voire des piétons [...]*». Étonnamment, les propositions du commissaire destinées à améliorer le service des fiacres ne préconisent nullement le recours à d'autres modes de locomotion, alors que le nouveau métropolitain a été inauguré le 19 juillet 1900 et que le tramway constitue un moyen de transport collectif très prisé des Parisiens.

•••• (10) Pour une analyse minutieuse et éclairante de l'activité des commissariats parisiens à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, cf. Farcy [1998-1999]. Cette étude pionnière, qui donne à voir «le travail quotidien de la police municipale», permet de mettre en perspective les propos du commissaire Bouteiller et de les nuancer.

L'absence de remarques du commissaire au sujet des automobiles rappelle que la circulation de ces véhicules reste encore rare, ce qui ne sera plus le cas à la veille de la Première guerre mondiale. La vitesse excessive des automobiles et leur identification ne sont érigées au rang des préoccupations des policiers et des gendarmes qu'à la fin des années 1900.

Les statistiques finales de l'activité du commissariat – rapportées à celles de l'Exposition universelle de 1889 – indiquent le nombre des affaires enregistrées et l'importance de la correspondance administrative ou judiciaire suscitée. Plaident-elles en faveur de cette vision d'un Paris livré à «l'armée du crime» et à un désordre permanent<sup>10</sup>? Faut-il croire sans réserve ce policier qui brosse un tableau sinistre du quartier dont il a la charge et prétend que «*Grenelle, dont la réputation n'est plus à faire, est devenu en peu de temps une espèce de cour des Miracles: plus exactement un coupe-gorge*»? Ces chiffres ne renseignent pas sur la nature des infractions traitées et ne permettent aucunement de corroborer les assertions du commissaire. L'augmentation s'explique sans doute par le recensement d'objets perdus ou de personnes égarées. D'ailleurs, la hausse d'un tiers seulement des affaires traitées par le commissariat tend plutôt à minorer l'inquiétante affirmation de Bouteiller, d'autant plus si on considère que le nombre des agents a été réduit en raison de la tenue de l'Exposition. Cette augmentation peut aussi s'expliquer de manière complètement contradictoire par l'efficacité accrue des policiers. En effet, l'enregistrement des infractions dépend avant tout des capacités de la police à les constater et à les traiter. Paradoxalement, l'accroissement de la productivité judiciaire induit d'abord une

hausse des crimes et délits [Aubusson de Cavarlay, 1989]. De plus, si la vision du policier correspond en partie à la réalité du Paris 1900, elle semble également outrée. D'abord parce que, contemporain de l'essor de la littérature policière, ce commissaire en réécrit sans doute les lieux communs. Il exprime aussi la prégnance du thème de l'insécurité depuis les années 1890, plus ou moins éclatante selon les faits divers divulgués et amplifiés – voire inventés – par la presse [Kalifa, 2005, p. 131-156]. Ensuite, car son exagération rhétorique confère plus de poids aux arguments développés à la fin de son rapport en vue d'accroître les performances de la sécurité publique dans Paris.

## Des projets pour améliorer la sécurité publique à Paris

La circulation, la prostitution, la tranquillité de la population, la salubrité et l'hygiène constituent les principaux ressorts d'une réelle réflexion urbanistique du commissaire Bouteiller. Ce policier n'espère pas supprimer la prostitution mais veut avant tout s'attaquer au proxénétisme. Il préconise d'installer à demeure, dans des hôtels, les «filles publiques», ce qui, à ses yeux, les soustrairait aux souteneurs car elles seraient ainsi plus facilement contrôlées et contrôlables. Il envisage donc une véritable ségrégation de l'espace urbain en cantonnant la prostitution, et toute la délinquance l'accompagnant, dans quelques quartiers «spécialisés». Il lui importe avant tout de cacher ce que la police est impuissante à juguler. Le commissaire Bouteiller s'inscrit-il dans le courant des «néo-réglementaristes

éclairés», ainsi que Jean-Marc Berlière [1992, p. 73] qualifie les tenants d'un assouplissement raisonné de la police des mœurs? Son dossier de carrière indique, en tout cas, que lors d'arrestations de prostituées, il tient à confronter leurs témoignages à ceux des policiers: ce qui lui vaudra quelques démêlés avec ses collègues mais le soutien de l'Inspection générale de la préfecture de Police. La régulation envisagée de la prostitution a d'abord pour objectif d'éliminer le spectacle du «*racolage obsédant et écoeurant*». Il n'y a donc pas de projet humanitaire – le commissaire ne mentionne nulle part l'esclavage de la prostitution en maison close – mais le souci hygiéniste de débarrasser l'espace public des manifestations les plus visibles de la délinquance: la misère qui sous-tend la prostitution doit être cachée à défaut d'être éliminée. La fermeture évoquée des débits accueillant une population interlope a néanmoins peu de chances d'aboutir, car ces établissements fournissent au service de la Sûreté et aux brigades de recherches la plupart de leurs indicateurs. De telles considérations sur la répression soulignent l'absence de législation en la matière et la difficulté à mettre en œuvre des règlements administratifs pour s'attaquer au «vagabondage spécial<sup>11</sup>», c'est-à-dire au proxénétisme qui représente un des aspects les plus visibles et les plus répandus du crime organisé. Après diverses propositions de réforme formulées au cours des années 1890, les législateurs entendent rompre l'association criminelle entre souteneurs et prostituées en s'attaquant prioritairement aux premiers, «*considérés comme [...] ceux qui aident, assistent ou protègent la prostitution d'autrui sur la voie publique et en partagent sciemment les profits*<sup>12</sup>». Il convient néanmoins de constater que

•••• (11) Ces précisions législatives nous ont été fournies par Laurence Montel [2005]. Nous la remercions pour la communication de ces renseignements.

(12) Loi du 3 avril 1903.

cette loi a échoué à porter durablement atteinte à une « traite des blanches », toujours problématique pour les pouvoirs publics actuellement. En revanche, les forces de l'ordre recèlent les moyens de contrôler plus efficacement le nomadisme par une transformation de l'appareil policier ainsi que de l'outillage réglementaire et législatif. Si la création des brigades régionales de police mobile, le 30 décembre 1907, doit beaucoup au contexte sécuritaire, une de ses motivations moins avouées réside également dans la volonté de surveiller les nomades [López, 2005a]. Pratiquement, la loi du 16 juillet 1912 sur le commerce ambulant n'a pu être mise en œuvre que grâce à l'existence de ces unités initialement dévolues au seul exercice de la police judiciaire [Arsac, 1933, p. 423-426].

Les projets du commissaire Bouteiller s'inscrivent plus largement dans une proposition de réorganisation de la police parisienne. D'une part, celle-ci passe par la centralisation de l'autorité sur les différents services policiers. À la même époque, la revendication du policier parisien se retrouve sous la plume de nombreux autres commissaires. En effet, la police parisienne, en dépit du caractère unifié de son appellation, est scindée en deux organisations [Berlière, 1996, p. 105-106]. Il y a la police municipale (dirigée par son propre chef, nommé par le conseil municipal de la Ville de Paris), dont le corps des gardiens de la paix constitue l'ossature. Parallèlement, on trouve le corps des commissaires et le service de la Sûreté qui sont soumis à l'autorité du préfet de Police (nommé par le ministre de l'Intérieur). La demande d'unification est motivée par un souci d'efficacité de la police judiciaire. L'argument constitue un lieu commun dont l'acuité est pourtant ravivée

par une demande sociale forte dont la presse, en plein essor, se prétend être l'expression. À l'échelle nationale, cette proposition s'inscrit dans un mouvement revendicatif mettant en avant la nécessité de centraliser la Sûreté générale du ministère de l'Intérieur, les polices municipales, la gendarmerie, voire le parquet [López, 2005b]. Apparu dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle, décliné diversement selon les périodes, il traverse toute la Troisième République. D'autre part, et curieusement, le commissaire du quartier de Grenelle réclame la création de postes de commissaires d'arrondissement qui seraient responsables des gardiens de la paix de leur circonscription. Or, les officiers de paix remplissent déjà cette fonction<sup>13</sup>. Le commissaire ne se contredit pourtant nullement. Les officiers de paix qui dépendent du service de la police municipale commandent les gardiens de la paix. En fonction des relations nouées avec les premiers, le recours aux seconds par les commissaires de quartier peut ainsi s'avérer problématique. Afin homogénéiser l'encaissement de la police parisienne, Bouteiller propose la suppression de ces officiers pour les remplacer par des commissaires de la Sûreté générale. *De facto*, cela accentuerait l'autorité du préfet de Police et modifierait l'équilibre du rapport de forces avec le pouvoir municipal au profit de l'autorité gouvernementale incarnée par le préfet de Police. Cette bipartition des services actifs de la préfecture de Police entre fonctionnaires en civil et policiers municipaux en uniforme a perduré sous la Troisième République, malgré la réforme menée par Célestin Hennion en 1913. Treize ans après la rédaction de ce rapport par Bouteiller, les commissaires d'arrondissement seront créés, alors que les officiers de paix disparaîtront

•••• (13) Sur leurs fonctions, cf. Raynaud [1925, p. 203-205].

[Berlière, 1996, p. 108]. Ils auront en charge la surveillance de la voie publique dans plusieurs quartiers. Les arrondissements parisiens seront regroupés en quatre districts et chacun d'entre eux sera dirigé par un commissaire divisionnaire (ce que devient Bouteiller en 1914). Bouteiller, promu peu après l'arrivée d'Hennion à la tête de la préfecture de Police, a-t-il inspiré le nouveau préfet de Police, ancien chef de la Sûreté générale et instigateur des brigades mobiles de police judiciaire? S'il peut être hasardeux de répondre par l'affirmative eu égard à l'insuffisance des informations dont nous disposons, cette hypothèse trouve ici néanmoins quelques fondements qui mériteraient de faire l'objet de recherches plus systématiques sur les liens éventuels unissant les deux hommes.

Georges Bouteiller est resté une année seulement dans ce poste de Grenelle avant d'être placé à la tête d'un commissariat de l'ouest parisien, sans doute plus tranquille. Doit-il sa promotion à ce rapport? Il est, ici encore, difficile d'être catégorique sur les raisons de cette mutation, d'autant que le commissaire propose de faire de son quartier un espace d'expérimentation des solutions préconisées pour réprimer le proxénétisme. Il ne paraît donc nullement envisager un départ rapide. Le regard porté sur un environnement urbain constituant la substance de sa profession manifeste une représentation classique de ce que devrait être la police: l'art d'assurer l'ordre dans la *polis* en organisant l'espace urbain. Mais est-ce la *polis* qui informe la structure policière ou la police qui modèle la cité qu'elle prétend ordonner? Si le policier adopte une posture s'appuyant sur cette

deuxième hypothèse, il n'est pas sûr qu'il en soit convaincu, comme le laissent à penser ses propos sur la pratique quotidienne de sa profession. Ce rapport ne donne pas à lire la police telle qu'elle se fait, mais ses conditions d'écriture dessinent certaines des caractéristiques du métier de commissaire de police à Paris durant la Belle Époque; avec cet «Arrêt sur archives», on est loin de l'imaginaire des romans et des mémoires policiers alors très populaires: ce fonctionnaire est d'abord un homme de papier plutôt que d'action; un policier qui vaut plus par des facultés de rédaction et d'analyse, nécessaires à l'information de sa hiérarchie, que par des compétences d'enquêteur judiciaire.

En dépit de son apparence, ce document pose donc plus de questions qu'il ne donne de réponses et permet de souligner, après Jean-Marc Berlière [1998, p.300], qu'*«un rapport de police est tout sauf un document neutre et objectif, il est au contraire une variante originale de l'archive fabriquée [...]»*. Il confronte celui qui veut étudier les sources policières à de multiples problèmes méthodologiques<sup>14</sup>. On l'a vu, son auteur ne se contente pas de décrire la situation du quartier de Grenelle durant l'Exposition universelle (précisons à nouveau que les considérations de Georges Bouteiller ne font allusion à aucun fait circonstancié), il se fait également prescripteur. Il faut se demander qui est le destinataire de ce long document et s'interroger, dans le même temps, sur ce que vise le policier en rédigeant ce rapport. Lui a-t-il été «commandé» par ses supérieurs ou l'a-t-il écrit de sa propre initiative? Le policier espère-t-il se mettre ainsi en valeur par l'originalité de ses vues ou veut-il combler l'horizon d'attente de sa

•••• (14) *Id.*, pour une indispensable mise au point sur ce sujet.

hiérarchie en faisant état de ce qui est acceptable, voire attendu? La production des rapports participe, en effet, à un fonctionnement bureaucratique animé par sa propre logique de pouvoir. En outre, la réalité dépeinte par le commissaire est probablement déformée par un regard scrutant la société sous un angle essentiellement répressif. Ses représentations sont informées par des termes et des images qu'il retranscrit après les être appropriés. C'est pourquoi

il serait indispensable d'envisager minutieusement les sources d'information mobilisées par ce commissaire: ses observations *in situ*, celles des agents de son commissariat, les opinions exprimées par la population, la lecture de la presse et de romans. À travers ce rapport, c'est surtout l'*«univers mental*<sup>15</sup>» d'un commissaire de police parisien de la Belle Époque qui se donne à lire.

### ■ Laurent LÓPEZ

Doctorant en histoire,  
université Paris IV-Sorbonne

## BIBLIOGRAPHIE

- ARSAC (H.), 1933, *La loi du 16 juillet 1912 sur l'exercice des professions ambulantes et la réglementation de la circulation des nomades. Ses causes, ses précédents, sa portée et son application pratique*, thèse de doctorat, université de Lyon, faculté de droit, Lyon, Bosc Fres, M. et L. Riou.
- AUBUSSON DE CAVARLAY (B.) et al., 1989, *Les statistiques criminelles de 1831 à 1981. La base DAVIDO*, séries générales, CESDIP, coll. Déviance et contrôle social, n° 51.
- BERLIÈRE (J.-M.), 1991, *L'institution policière sous la III<sup>e</sup> République (1875-1914)*, thèse d'Histoire, Dijon.
- BERLIÈRE (J.-M.), 1992, *La police des mœurs sous la III<sup>e</sup> République*, Paris, Le Seuil.
- BERLIÈRE (J.-M.), 1993, *Le préfet Lépine. Vers la naissance de la police moderne*, Paris, Denoël.
- BERLIÈRE (J.-M.), 1996, *Le monde des polices*, Bruxelles, Complexe.
- BERLIÈRE (J.-M.), 1998, «Les archives de police : du phantasme aux mirages», *L'histoire contemporaine et les usages des archives judiciaires*, in CHAUVAUD (F.), PETIT (J.G.) (dir.), Paris, Honoré Champion, coll. Histoire et archives, hors-série n° 2.
- BERLIÈRE (J.-M.), 2004, «Armer les pouvoirs publics contre un fléau social?» *La République et les nomades (1880-1914)*, in *Histoires Tsiganes. Hommage à François de Vaux de Foletier*, colloque européen de La Rochelle, Études Tsiganes.
- CORBIN (A.), 1978, *Les filles de noce*, Paris, Aubier.
- FARCY (J.-C.), 1998-1999, «Archives policières : les répertoires de procès-verbaux des commissariats parisiens», *Recherches contemporaines*, n° 5.
- FARCY (J.-C.), FAURE (A.), 2003, *La mobilité d'une génération de Français. Recherches sur les migrations et les déménagements vers et dans Paris à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, INED.
- GUYOT (Y.), 1900, *La prostitution, la police et la loi*, Paris, journal *Le Siècle*.
- KALIFA (D.), 2005, *Crime et culture au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Perrin.

•••• (15) Cette belle et fondatrice expression a été léguée par l'historien Lucien Febvre.

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

- LECOUR (E.), 1911, *De la répression du métier de souteneur*, thèse de droit, université de Paris, Paris, A. Rousseau.
- LÓPEZ (L.), 2003, «Les relations entre policiers et gendarmes à travers leurs représentations mutuelles sous la III<sup>e</sup> République (1875-1914)», *Sociétés et représentations, figures de gendarmes*, n° 16.
- LÓPEZ (L.), 2005a, «Tout en police est affaire d'identification». Techniques et pratiques de la police judiciaire par la 11<sup>e</sup> brigade mobile (1908-1940)», *Les Cahiers de la sécurité*, «Police et identification. Enjeux, pratiques, techniques», n° 56, premier trimestre, INHES.
- LÓPEZ (L.), 2005b, «Magistrats, policiers et gendarmes en France à la Belle Époque : enquête sur les relations entre les acteurs de l'enquête de police judiciaire», actes du colloque international *Les enquêtes judiciaires au xix<sup>e</sup> siècle (1800-1914)*, mai, Sorbonne, à paraître.
- LÓPEZ (L.), à paraître, «Policiers, gendarmes et signalement descriptif. Représentations, apprentissages et pratiques d'une nouvelle technique de police judiciaire, en France à la Belle Époque», *Crime, Histoire et Sociétés*.
- LUC (J.-N.) (dir.), 2005, *Histoire de la Maréchaussée et de la Gendarmerie. Guide de recherche*, Maisons-Alfort, Service historique de la Gendarmerie nationale.
- MACÉ (G.), 1902, *La police parisienne. Aventuriers de génie*, Paris, Charpentier.
- MONTEL (L.), 2005, «L'enquête judiciaire face au crime organisé (Marseille, xix<sup>e</sup> siècle)», communication au colloque international *Les enquêtes judiciaires au xix<sup>e</sup> siècle*, mai, Sorbonne, actes à paraître.
- ORY (P.), 1982, *Les Expositions universelles de Paris*, Paris, Ramsay.
- PIAZZA (P.), 2002, «Au cœur de la construction de l'État moderne. Socio-genèse du carnet anthropométrique des nomades», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «À chacun son métier!», n° 48, deuxième trimestre, INHES.
- RAPPORT fait au nom de la commission extra-parlementaire instituée par les décrets du 13 novembre 1897 pour rechercher les moyens propres à améliorer la police du vagabondage et des campagnes par M. de Marcère (sénateur et rapporteur), Melun, Imprimerie administrative, 1897, 31 p.
- RAYNAUD (E.), 1925, *Souvenirs de police au temps de Félix Faure*, Paris, Payot.
- REY (A.), FÉRON (L.), 1900, *La préfecture de Police à l'Exposition universelle de 1900. Ses services d'ordre et de sécurité. Son exposition*, Paris, Imprimerie municipale.
- SOUVESTRE (P.), ALLAIN (M.), 1912, *L'arrestation de Fantômas*, Paris, Fayard.
- WAGNIART (J.-F.), 1999, *Le vagabond à la fin du xix<sup>e</sup> siècle*, Paris, Belin.

Après l'attentat de masse du 11 septembre, des commissions d'enquête ont révélé les déficiences de la communauté du renseignement aux États-Unis et la nécessité d'une réforme historique de cette « technostucture » un peu particulière.

En cours de mise en œuvre, cette réforme rencontre une forte résistance et est caractérisée par la mise à l'écart des options réformatrices les plus radicales. Administrations « pas comme les autres », les services de renseignement résistent au changement comme les autres.

# Les services de renseignement américains sont-ils réformables ?

Du 11 septembre au *National Security and Intelligence Act*

177

R E P È R E S

par Thierry VIRCOULON

**D**écidées à passer de la réflexion à l'action après les attentats du 11 septembre, les autorités américaines ont relancé les projets de réforme de leur dispositif de renseignement. De 2002 à 2004 s'est déroulée ce qui peut être considéré comme la première étape de la réforme du renseignement qui a débuté avec la mise en place de commissions d'enquête du Congrès et s'est achevée par l'adoption à la fin de l'année 2004 d'une loi réformatrice, le *National Security and Intelligence Act*. D'une visibilité inhabituelle, cette phase d'élaboration par le pouvoir législatif met au grand jour les résistances institutionnelles et intellectuelles au changement ainsi que l'évacuation du rôle des autorités politiques dans le renseignement. Du reste, si cette réforme n'a pas changé l'architecture du renseignement, elle n'est pas pour autant

sans effet : on peut d'ores et déjà y lire l'une des grandes conséquences du 11 septembre, à savoir l'évolution des rapports de force à l'intérieur de la communauté américaine du renseignement au profit des militaires. Plus largement, l'élaboration conceptuelle de cette réforme montre la complexité du jeu de pouvoir et de l'imbrication des intérêts entre l'exécutif, le législatif et les agences de renseignement aux États-Unis. Cette complexité bat en brèche la vision trop simpliste d'un rapport plus ou moins conflictuel entre, d'un côté, l'administration et, de l'autre, les instances politiques car ces blocs de pouvoirs ne sont ni homogènes ni étanches les uns par rapport aux autres. Les configurations relationnelles d'opposition et d'alliances entre pouvoir bureaucratique et pouvoir politique sont multiples et parfois contradictoires.

## La production de la réforme de la communauté du renseignement : des grands choix stratégiques aux demi-mesures

Le 11 septembre – ou 09/11 selon l'expression consacrée dans la presse américaine – a été vécu comme « *a major intelligence failure* » et a, de ce fait, remis en cause tout ou une grande partie de l'ensemble institutionnel dénommé outre-Atlantique « communauté du renseignement ». L'incapacité de l'appareil de renseignement américain à détecter et prévenir l'attaque du 11 septembre a abouti au plus grand questionnement public de ces services depuis les affaires d'espionnage politique à l'intérieur des États-Unis dans les années 1970. Comme lors de la cascade de scandales qui a suivi le Watergate, le 09/11 a ouvert une gigantesque fenêtre d'opportunité aux critiques des services de renseignement mais en inversant le sens de la dénonciation : ce n'est pas l'excès de renseignement qui est maintenant fustigé mais le

....

(1) À savoir, sans compter de multiples instances consultatives, de contrôle ou de coordination : le FBI, la CIA, la NSA, la NGA, la NRO, la DIA, les garde-côtes, le Bureau of Intelligence and Research du ministère des Affaires étrangères, l'Office of Terrorism and Finance Intelligence du Trésor, l'Office of Intelligence du ministère de l'Énergie et les services de renseignement des quatre forces armées.

....

(2) «Review» confié à Brent Scowcroft, ex-conseiller pour la sécurité nationale de Bush père.

....

(3) À savoir : «The National Commission on Terrorist Attacks upon the United States», dite commission Kean et «The Joint Inquiry into Intelligence Community Activities before and after the Terrorist Attacks of September 11» formée par des représentants de la Chambre et du Sénat (commission Goss/Graham). Au milieu des années 1970 deux commissions d'enquête sur les activités des services de renseignement avaient été aussi formées et sont restées dans l'histoire sous le nom de leurs présidents : les commissions Church/Pike.

....

(4) Comme l'a signalé James Schlesinger, ex-ministre de la Défense, lors de son intervention devant le Congrès, les projets de réforme du système de sécurité américain ont une longue histoire. Le dernier avant le 09/11 était le rapport de la commission Hart et Rudman publié en janvier 2001, lequel proposait une restructuration en profondeur des ministères des Affaires étrangères et de la Défense et la création d'une National Homeland Security Agency, qui aboutira un an plus tard au Homeland Security Department, le ministère de la Sécurité territoriale.

déficit de renseignement, déficit d'autant plus «scandaleux» aux yeux du public que la communauté du renseignement est un véritable conglomérat civilo-militaire d'une quinzaine d'agences, doté d'un budget total d'environ 40 milliards de dollars<sup>1</sup> !

Après le 11 septembre, les «débats dormants» autour des services de renseignement, et plus particulièrement autour de leur organisation et de leur fonctionnement, ont été réactivés, faisant passer du même coup les services de renseignement de l'ombre bureaucratique à la lumière médiatique. Au temps du choc devait inévitablement succéder le temps des explications – explications qui, compte tenu de l'événement et du système politique américain, se devaient d'être publiques. Auparavant cantonnés dans les arcanes de l'administration fédérale et du Congrès, les débats dormants sur les problèmes et défauts du système de renseignement ont été recyclés, publicisés et amplifiés, tandis que la puissante machine du Congrès se mettait en marche pour comprendre comment une telle attaque terroriste avait pu avoir lieu aux États-Unis et que l'exécutif ordonnait une «review» du dispositif de renseignement du pays<sup>2</sup>. L'objectif des deux commissions établies au Congrès<sup>3</sup> était identique : l'analyse du «comment le 11 septembre a-t-il été possible?» (commission Kean) et du «quels ont été les agissements des services de renseignement avant et après le 09/11?» (commission Goss/Graham) devait aboutir à des recommandations pratiques pour, à court terme, colmater les brèches et, à moyen terme, réformer le système de renseignement le plus grand et le plus décrédibilisé au monde. Avec ce mandat, le Congrès disposait d'une «occasion sans précédent pour réformer la communauté du renseignement» et s'imposait comme le moteur d'une réforme auparavant impensable, comme en témoigne la longue série de projets avortés dans ce domaine<sup>4</sup>.

## Les chemins de la réforme

Maintes fois imaginée mais jamais réalisée, la réforme du renseignement s'est trouvée re-légitimée par les conclusions de la commission Kean d'après lesquelles, d'une part, les

auteurs des attentats du 11 septembre auraient pu être interceptés et, d'autre part, les dysfonctionnements des services sont systémiques ! Selon la commission Kean, le 11 septembre a été rendu possible par la combinaison d'une série d'erreurs stratégiques (ne pas suffisamment prioriser Al-Qaïda dans l'agenda antiterroriste du moment, ne pas envisager avec toute la crédibilité nécessaire le risque d'attentat sur le territoire national, etc.) et de dysfonctionnements bureaucratiques répétés. La commission Kean a relevé pas moins de dix « opportunités opérationnelles » manquées qui auraient permis aux services de renseignement d'intervenir contre les auteurs du 11 septembre ou de prendre des mesures susceptibles de contrarier leur plan d'attaque. D'une part, la CIA n'a ni informé les services d'immigration du « profil » de ces demandeurs de visas (qui, n'étant pas inclus dans le programme de sécurité pour la délivrance des visas [système TIPOFF], ont obtenu sans difficulté des extensions de séjour) ni informé immédiatement le FBI de la présence de terroristes suivis sur le sol américain. D'autre part, informé avec retard, le FBI a sous-estimé gravement certains faits (comme, par exemple, de s'entraîner au pilotage<sup>5</sup>) et n'a pas partagé ses informations à l'instar de la CIA (l'arrestation en août 2001 du ressortissant français Zacarias Moussaoui, qui cherchait à apprendre à piloter dans le Minnesota est une information qui n'a pas filtré hors de la division anti-terroriste du FBI). Loin de passer totalement « à côté » des terroristes, les principaux services de renseignement américains les ont « frôlés » à plusieurs reprises mais, en raison de leur cloisonnement et de leur manque de coordination, un certain nombre d'indices ont été inexploités et des erreurs d'évaluation ont été faites.

Au-delà de l'échec de la surveillance de terroristes, les deux commissions d'enquête ont mis en évidence le cloisonnement de l'information et le manque de coordination comme dysfonctionnements systémiques de la communauté du renseignement, et ce en dépit de l'existence de mécanismes de coordination et d'échanges institutionnalisés. Sur la base de ce diagnostic, les deux commissions du Congrès ont passé en revue les idées de réforme, avec le

....

(5) Comme l'a révélé un agent du FBI à Phoenix qui avait signalé à ses supérieurs que des étrangers suspects s'entraînaient au pilotage («The Phoenix electronic communication», rapport de la commission Goss/Graham, p.xiii). L'enquête qui aurait dû être déclenchée à la suite de cette information ne l'a jamais été car le directeur du FBI à l'époque en a eu connaissance le 11 septembre.

....

(6 )Pour en prendre connaissance de manière exhaustive, cf. [www.9-11commission.gov/hearings](http://www.9-11commission.gov/hearings). Les interventions des responsables américains passés et présents auxquels il est fait référence dans cet article s'y trouvent dans leur totalité.

....

(7) Pour une vue globale des formules de réforme du renseignement aux États-Unis, on se reportera utilement à Godson, May, Schmitt [1995] et Lynn E. Davis [2005].

....

(8) Dans le *curriculum* d'un agent du FBI, avant le 09/11, la formation au renseignement représentait 4% du temps de formation total.

....

(9) Dans le cadre de son programme de contre-espionnage et de prévention de la subversion, de 1956 à 1970, le FBI avait mis sous surveillance des citoyens américains tels que Martin Luther King Jr. C'est pour éviter une dérive du FBI vers la «police politique» que les gouvernements des années 1970 ont encadré l'espionnage interne et cloisonné le judiciaire et le renseignement (jusqu'au USA Patriot Act, les règles et conditions de la surveillance électronique sur le territoire américain étaient définies par le *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978 qui incluait un contrôle judiciaire).

sentiment que le temps des grands choix stratégiques était venu<sup>6</sup>. Loin d'être nées de l'événement, les idées qui ont irrigué les deux commissions chargées d'enquêter sur la communauté du renseignement ne sortaient pas du néant : elles préexistaient au 09/11 et ont trouvé avec ces attentats à la fois une confirmation tragique et une fenêtre d'opportunité<sup>7</sup>. Ces idées de réforme relèvent de trois logiques de structuration institutionnelle :

- la logique de démembrément ;
- la logique de fusion ;
- la logique de coordination.

La *logique de démembrément* organisationnel a été mise à profit pour individualiser le renseignement interne et la mission antiterroriste. En effet, considéré comme le «trou noir du renseignement», le FBI a pour cœur de métier l'investigation judiciaire, c'est-à-dire l'enquête après un crime dans le but d'identifier le coupable et de le faire condamner par un tribunal. Conçu pour des missions pointues de police judiciaire (notamment lutter contre la mafia), le FBI a des méthodes de travail et d'organisation très éloignées du renseignement politique<sup>8</sup> et une histoire douloureuse avec cette activité. Héritage de la période d'Edgar Hoover, les scandales des années 1970<sup>9</sup> ont mis au grand jour la dérive du Bureau vers l'espionnage politique. Le FBI ne s'est jamais réellement réapproprié sa mission de renseignement interne, en dépit d'une réforme en 1998 (le directeur de l'époque avait essayé de fusionner les programmes de renseignement de chaque division du FBI mais cette réforme s'est «enlisée»). Incapable de renouer avec une tradition saine de renseignement interne et ayant accumulé plusieurs échecs récents et retentissants en matière de terrorisme (World Trade Center, Oklahoma City), le FBI a été gravement déstabilisé au Congrès : la commission Kean a ainsi conclu l'exposé du directeur Robert S. Mueller sur sa réforme visant selon ses termes à «transforming the Bureau into an intelligence agency» (transformer le Bureau en agence de renseignement) par la question suivante : «Why should we give the FBI another

*chance?*» (pourquoi donnerions-nous une autre chance au FBI?) Compte tenu des difficultés du FBI à se réformer avant (et selon certains après) le 09/11, James Steinberg<sup>10</sup>, John Deutch<sup>11</sup> et la commission Goss/Graham<sup>12</sup> ont proposé d'individualiser la mission de renseignement interne en créant un MI5 américain, chargé du contre-terrorisme et du contre-espionnage internes. Lors de son audition, Robert S. Mueller a vigoureusement combattu cette option consistant à amputer le FBI d'une partie de ses missions et moyens, au motif que la création d'une bureaucratie supplémentaire ajouterait au problème de coordination déjà patent, issu de la multitude d'agences de renseignement.

Sérieusement mise en cause durant les auditions, la CIA a aussi fait l'objet de plusieurs propositions de démembrement, voire récemment de démantèlement par le président du comité du renseignement du Sénat. Tirant les leçons de l'enquête sur les informations relatives aux armes de destruction massive en Irak, le sénateur Roberts a proposé de démanteler la CIA en trois composantes principales.

Des hypothèses de *fusion* de services ont aussi été évoquées dans le cadre des réflexions sur la nécessité de dépasser la dichotomie sécurité intérieure/sécurité extérieure pour faire face à la «nouvelle menace terroriste». Selon ses promoteurs, l'unification du renseignement par la création d'une super-agence aurait pour avantage de mettre fin au clivage entre le renseignement à l'intérieur et à l'extérieur des États-Unis et aux problèmes de communication qui en découlent (comme, par exemple, la transmission tardive de la CIA au FBI de l'information de l'entrée de terroristes aux États-Unis). Avancée lors des auditions, l'idée d'une super-agence issue du regroupement de la partie «renseignement» du FBI et de la CIA n'a cependant pas été très bien reçue, l'humeur des parlementaires étant plutôt hostile à l'agrandissement de la CIA et la phobie de la «surveillance fédérale» étant présente aussi bien dans les rangs démocrates que républicains. Cette logique de fusion n'est cependant pas seulement hypothétique puisqu'elle a été mise en œuvre par l'administration Bush, non pas dans le domaine du renseignement mais dans celui de la sûreté territoriale avec la création du Department of Homeland Security (DHS),

....

(10) Ancien conseiller adjoint à la Sécurité nationale dans l'administration Clinton.

....

(11) Ex-directeur de la CIA (1995-1996).

....

(12) Cf. rapport de la commission Goss/Graham, p.8.

le ministère de la Sûreté territoriale qui est le produit de l'assemblage hétéroclite de plusieurs agences fédérales.

Certains responsables auditionnés par les commissions ont préconisé le croisement des logiques de démembrlement et de fusion afin d'individualiser la mission antiterroriste. Autrefois noyé dans la longue liste des missions des agences de renseignement, l'antiterrorisme est devenu bien évidemment prioritaire après le 09/11. La difficulté d'une priorisation de l'antiterrorisme en restant dans le cadre des structures actuelles a conduit certains à proposer la création d'une agence dédiée exclusivement à cette mission par la fusion des structures antiterroristes des uns et des autres. C'est sur cette même base de démembrlement/fusion des services antidrogue de diverses agences que la Drug Enforcement Administration (DEA) avait été créée par l'administration Nixon au début des années 1970.

La *logique de coordination* a aussi souvent été évoquée au Congrès. Unanimes sur ce point, les deux commissions ont considéré que la communauté du renseignement américaine souffrait d'un déficit de *leadership* car le Director of Central Intelligence (DCI) dirigeait sans diriger la dizaine d'agences fédérales de renseignement. Fonction traditionnellement dévolue au directeur de la CIA, sa direction est purement nominale car il n'a autorité ni sur les budgets ni sur les personnels du FBI (rattaché au ministère de la Justice) et des services de renseignement du ministère de la Défense qui, à eux seuls, représentent rien moins que 80 % du budget total de la communauté. De ce fait, les deux commissions du Congrès ont exhumé l'idée d'un «tsar du renseignement» – idée mentionnée pour la première fois en 1955. A l'instar du «tsar antidrogue», il serait nommé par la Maison Blanche et aurait rang de ministre. Cette proposition ne consiste pas seulement à rehausser le rang du DCI en le «ministérialisant», elle consiste aussi à lui donner les pleins pouvoirs sur la communauté du renseignement en faisant passer sous son autorité personnels et budget de manière à ce qu'il ait enfin les moyens de définir et d'appliquer une véritable politique de renseignement. En contrepartie, le tsar du renseignement ne serait plus simultanément le directeur d'une des agences de renseignement.

Les deux commissions du Congrès préconisent donc un renforcement de la coordination par le haut – mais aussi par le bas en appliquant le concept inter-armes aux services de renseignement (développement des analyses et des opérations conjointes, carrières alternées entre les agences mais aussi dans les services consommateurs de renseignements, etc.).

La CIA a, bien sûr, été la première agence à critiquer cette option, arguant que la déconnexion des fonctions de chef d'un service de renseignement et de chef de la communauté du renseignement poserait un problème de crédibilité car le tsar du renseignement n'aura pas de troupes sur lesquelles s'appuyer pour asseoir son autorité sur l'ensemble des agences<sup>13</sup>. Si les problèmes du tsar de la lutte antidrogue confirment cette analyse, il est toutefois évident que l'instauration d'un tsar du renseignement prive la CIA d'un contrôle minimal sur la communauté du renseignement et d'un accès privilégié à la Maison Blanche.

....

(13) « McLaughlin defends CIA », *Washington Post*, 1<sup>er</sup> juillet 2004.

184

## « Fixing intelligence » : la réforme vue par le Congrès

Sur la base de ces réflexions, les deux commissions du Congrès ont fait une série de recommandations d'adaptation de l'appareil de renseignement américain à une menace qui n'a plus rien à voir avec la guerre froide. De ce fait, dans la longue liste de recommandations des commissions, les deux propositions phares portent sur l'organisation du conglomérat du renseignement en s'inspirant respectivement des logiques de coordination et de fusion.

Premièrement, afin de cordonner une communauté du renseignement éclatée et cloisonnée, les commissions ont retenu la nécessité d'un véritable *leadership* par l'instauration d'un directeur national du Renseignement qui ait rang de ministre. Le tsar du renseignement tel qu'imagine par le Congrès serait nommé par le président; il serait membre de droit de tous les comités interministériels, effectuerait les arbitrages entre les agences de renseignement, aurait une équipe d'une centaine de personnes au maximum et trois adjoints seulement, et il se verrait doté d'une autorité

....

(14) Dans leur rapport, les sénateurs notent qu'il y a depuis le 11 septembre un désordre de la coordination, chaque agence souhaitant éviter l'accusation d'isolationnisme et développant des mécanismes de coordination inter-agences à tous les niveaux hiérarchiques (aux 84 *Joint Terrorism Tasks Forces* du FBI s'ajoutent les réseaux d'agents de liaison des services de renseignement de la Défense et de la CIA). Après un cloisonnement excessif, la communauté du renseignement souffre d'un excès de coordination chaotique.

....

(15) Doté d'environ cent cinquante personnes, le TTIC est un «joint-venture entre agences» et non une nouvelle agence de renseignement: il représente la mise en commun des capacités d'analyse humaine de la division antiterroriste du FBI (qui fournit 20 % du personnel du TTIC), du centre antiterroriste de la CIA et des services des ministères de la Défense, des Affaires étrangères et de la Sécurité territoriale. Alimenté par les données de ces organismes, le TTIC est censé être le «chaînon manquant» entre le renseignement interne et le renseignement externe, entre le FBI et la CIA, entre le Homeland Security Department et le ministère des Affaires étrangères. Sa mission est de traiter les informations sur le terrorisme, et notamment de confronter les informations obtenues à l'étranger et les pistes internes aux USA, afin de fournir au gouvernement une analyse consensuelle sur la menace. Il est l'échelon de coordination de l'analyse.

renforcée sur la communauté du renseignement pour coordonner et dans certains cas unifier la collecte, l'analyse et l'action. En contrepartie, et afin d'éviter de privilégier une agence par rapport aux autres, il ne serait plus directeur d'agence, ce qui accentuerait une saine distanciation entre les rôles de direction et d'exécution et éviterait à la CIA d'avoir un ascendant – au moins théorique – sur les autres agences. Selon la rhétorique américaine très managériale, la création d'un tsar du renseignement correspond aussi à une clarification des relations entre producteurs et usagers du renseignement (les services consommateurs de renseignement sauraient dorénavant à qui s'adresser dans le labyrinthe de la communauté du renseignement).

Deuxièmement, constatant un éparpillement de la mission antiterroriste et, depuis le 11 septembre, un éparpillement des efforts de coordination (l'effet de pendule est si fort que le problème entre les agences antiterroristes n'est plus le manque de coordination mais l'excès de coordination<sup>14</sup>), le Congrès recommande de créer un «central command» de la guerre contre le terrorisme. Le National Counter Terrorism Center (Centre national de contre-terrorisme CNTC) doit être ce centre de commandement unique et absorber, pour ce faire, le Terrorist Threat Integration Center<sup>15</sup> (TTIC), plate-forme d'échanges et d'analyse créée en 2003, héritière du Counterterrorism Center de la CIA. Dans l'esprit des parlementaires, le CNTC devrait être un TTIC plus musclé: à l'instar du TTIC, le CNTC a pour mission de réaliser l'analyse mutualisée de la menace terroriste pour le gouvernement et donc de fusionner le renseignement de source interne et externe, mais il aurait aussi pour mission de réaliser la planification de la réponse opérationnelle. En étendant son mandat à la planification de la «réponse», il deviendrait le vrai centre nerveux de la «guerre contre le terrorisme» (en revanche, la direction des opérations resterait du ressort des agences compétentes en fonction des terrains d'intervention). De même, son rattachement direct au DNR vise à prioriser la lutte antiterroriste.

Le souci de mutualisation et de coordination du système de renseignement s'accompagne de la recommandation d'un nouveau principe de partage de l'information entre tous les acteurs de la lutte antiterroriste. En ayant empêché

la détection de la conspiration terroriste qui se mettait en place sur le sol américain, le cloisonnement de l'information fait partie des nombreuses causes du 11 septembre. Les législateurs recommandent donc de passer d'un système d'information basé sur le principe du «besoin d'en connaître» (en interagences, chaque requérant doit faire la preuve qu'il a besoin d'avoir accès à telle information classée) à un système basé sur le «besoin de partager».

En définitive, les recommandations des deux commissions du Congrès se sont inspirées des idées de coordination renforcée et de fusion partielle mais elles n'ont pas retenu l'option du démembrement-sanction pourtant souvent mentionnée lors des auditions. Les formules de démantèlement et de recomposition d'agences ont été écartées au profit de la coordination par le haut et de la mutualisation de l'analyse antiterroriste. Bien qu'étant l'agence la plus mise en cause par les commissions, la CIA est non seulement parvenue à rester intacte mais elle a réussi à conserver ses capacités paramilitaires, pourtant très controversées<sup>16</sup>. Par ailleurs, selon les termes de la commission Kean, le FBI peut continuer à assumer la mission de renseignement interne dans la mesure où la réorientation interne du Bureau – qui prévoit la création d'une division du renseignement – est menée à bien<sup>17</sup>. Pourtant très critiques à l'égard de ces deux agences, les commissions Kean et Goss/Graham ont donc refusé la rupture avec l'organisation en vigueur et n'ont proposé que des réaménagements de la communauté du renseignement, réaménagements qui font figure de «réformette» plus que de réforme.

## « Reform or not reform ? »

Bien que rendu indispensable par le 09/11, le changement dans la communauté du renseignement est paradoxal à plus d'un titre: le *National Security and Intelligence Act* qui réforme le dispositif national de renseignement<sup>18</sup> ne paraît pas remettre en cause ou bousculer les «grands paradigmes fondateurs» (orientation technologique, effacement du politique et organisation générale).

....

(16) Bien que jugeant redondantes les forces paramilitaires de la CIA et les forces spéciales de l'armée, mais soucieux de ne pas amputer cette capacité opérationnelle dans la guerre contre le terrorisme, les membres du Congrès n'ont pas proposé de mettre fin aux capacités paramilitaires de la CIA. Dans leur rapport, ils incitent à une combinaison accrue de leurs capacités respectives tant dans l'entraînement que dans l'action. En d'autres termes, les opérations militaires secrètes doivent être conduites par les militaires et les opérations militaires à forte composante renseignement doivent être conduites par des équipes conjointes armée/CIA sur la base du modèle «one fight, one team».

....

(17) Une phrase du rapport est particulièrement explicite sur le caractère conditionnel du maintien de l'antiterrorisme interne au FBI: «*Notre recommandation de maintenir le recueil du renseignement antiterroriste au FBI dépend encore d'une confirmation que le FBI – s'il réalise un effort total pour institutionnaliser le changement – peut assumer cette mission.*» Preuve de leur scepticisme, les membres de la commission Kean ont demandé qu'un suivi parlementaire semestriel de la réforme interne du FBI soit effectué.

....

(18) Le titre I de cette loi s'intitule sans équivoque «*Reform of the intelligence community*».

## La persistance du paradigme technologique : tout voir et tout entendre !

Comme l'ont souligné plusieurs auteurs [Brodeur, Leman-Langlois, 2004 ; Manning, 2004], les solutions aux déficiences des services de renseignement s'inscrivent dans la lignée de la pensée technologisante alors même que les défauts du tout-technologique en matière d'espionnage ont été mis en évidence. Loin de sortir du paradigme technologique, les nouvelles idées avancées pour «*fixing intelligence*» restent dans le droit fil de l'école de pensée de la domination de l'information (*information dominance*). Avant même que la commission Kean n'achève son travail, était conçu et promu par le Pentagone un projet de surveillance technologique généraliste dénommé Total Information Awareness qui consistait à «*confier le travail d'espionnage à des machines reliées en réseau et opérant dans la plus grande discréetion*» [Brodeur, Leman-Langlois, 2004]. De même, les responsables d'agences fédérales qui témoignèrent devant les commissions n'ont pas remis en cause leurs programmes de surveillance électronique mais ont plutôt demandé à ce que ces programmes grandissent et se modernisent. Leurs demandes n'ont d'ailleurs pas été mal perçues et, si les membres du Congrès ont demandé un développement des capacités de renseignement humain, ils n'ont pas pour autant demandé un arrêt du développement des systèmes électroniques (dans le cas de la NSA, le Congrès a, au contraire, demandé qu'elle modernise et étende son système). Par ailleurs, l'insistance sur les problèmes que rencontre le FBI avec son système informatique – qu'il ne parvient pas à réformer depuis des années malgré un budget informatique de 170 millions de dollars – témoigne de la prégnance de la «perspective ultra-technologique<sup>19</sup>».

....

(19) «Le FBI met de côté une révision vitale de son système informatique dépassé», *New York Times*, 14 janvier 2005.

L'ubris technologique qui caractérisait le projet Total Information Awareness lui a sans doute été fatale (Brodeur et Leman-Langlois [2004] n'hésitent pas à parler à son propos de «surveillance-fiction»), mais ce projet et ses avatars sont sous-tendus par l'idée que la technologie pourrait *in fine* rendre le monde presque ou totalement

transparent. Cette utopie technologique est vivace et persiste malgré les critiques des experts en informatique. Le paradigme technologique reste intacté par le 11 septembre, malgré ses insuffisances démontrées et la contradiction évidente entre les exigences de fluidité et de confidentialité de l'information !

## L'évacuation du politique

La mise en place de deux commissions d'enquête du Congrès – puis de trois quand la polémique sur les armes de destruction massive en Irak a constraint le Senate Intelligence Committee à s'intéresser aux renseignements fournis par la CIA sur ce sujet – n'était pas une initiative politiquement neutre. Après avoir initialement refusé de créer une commission d'enquête sur le 09/11 (le vice-président Dick Cheney dira alors sa crainte de voir cette enquête «*get out of hand and become some kind of political witch-hunt*<sup>20</sup>»), l'exécutif a retardé la livraison d'informations et de documents pour finalement reprendre à son compte deux des principales recommandations de la commission Kean dans le *National Security and Intelligence Act* voté à la fin de l'année 2004. Dans la recherche des responsabilités du 09/11, le politique est largement absent. Il ne faut pas s'y méprendre: les auditions au Congrès ont été l'occasion de mises en accusation politiques directes et des membres de l'administration Clinton et de l'administration Bush se sont livrés à de nombreuses passes d'armes. Quatre ouvrages donnent une idée du niveau de tension politique qui a régné autour des attentats du 09/11. Les livres de Robert Baer [2002; 2003] mettent en accusation conjointement la Maison Blanche et la haute hiérarchie de la CIA, coupables pour lui d'aveuglement politico-financier et de n'avoir pas accordé la priorité numéro un à la lutte contre le terrorisme islamique. *Against all Enemies* de Richard Clarke [2004], ex-responsable de l'antiterrorisme à la Maison Blanche, est une défense de la politique antiterroriste menée durant la présidence de Bill Clinton, i.e. une réponse à ceux qui rejettent la responsabilité du 09/11 sur le gouvernement précédent, en même temps qu'une critique de l'invasion

....

(20) «Les enquêtes de la commission Church étaient seulement le début d'une guerre menée par des congressistes libéraux et les administrations Carter et Clinton entre le FBI et la CIA, les handicapant avec des restrictions de plus en plus grandes, une supervision bureaucratique et des directives politiquement correctes.» Bill Gertz [2003, p.119].

de l'Irak. Dans *Breakdown*, Bill Gertz, spécialiste des questions de sécurité au *Washington Post*, mène la charge contre les Démocrates, accusés d'avoir bridé les services de renseignement et créé en leur sein une culture d'aversion au risque qui les a rendus inefficaces [Gertz, 2003, p. 93]. Véritables règlements de comptes écrits, ces livres n'hésitent pas à poser (et à répondre selon leur perspective) la question de la responsabilité politique du 09/11. Mais si, de part et d'autre, les accusations n'ont pas manqué, elles sont demeurées dans les limites du raisonnable car ni les Démocrates ni les Républicains n'avaient le désir de polémiquer sur un événement aussi grave, par crainte d'ouvrir la boîte de Pandore des vengeances politiques et d'un retour négatif de la part de l'opinion publique en période de guerre.

Ainsi, bien que la commission Kean ait noté que, parmi les dix opportunités opérationnelles manquées par les services, six l'avaient été durant le mandat de Bush et quatre durant le mandat de Clinton, elle ne s'est pas prononcée sur la responsabilité du politique dans les dysfonctionnements constatés et a préféré placer son travail sous le signe de l'unité nationale<sup>21</sup>. Bi-partisanes à égalité, les deux commissions d'enquête ont laissé de côté la question de l'utilisation des renseignements par la Maison Blanche, et le président a pris soin de désamorcer une polémique avec les Démocrates sur les responsabilités du 09/11 en déclarant très solennellement, peu avant la publication des conclusions de la commission Kean : «*Si nous avions eu le moindre soupçon sur le fait que des terroristes étaient prêts à attaquer notre pays, nous aurions remué ciel et terre pour protéger l'Amérique. Tous les présidents auraient agi de la même façon.*»

## Des scénarios révolutionnaires au réaménagement du conglomérat : le refus d'une rupture institutionnelle

Avec leurs enquêtes sur les attentats du 11 septembre, les parlementaires ont déclenché une réflexion publique ambitieuse sur la réorganisation de la lutte antiterroriste,

....

(21) La seconde phrase de la préface du rapport de la commission sur le 09/11 est ainsi : «*Dix membres de la commission – cinq républicains et cinq démocrates choisis par des élus à un moment de grande division partisane – présentent ensemble ce rapport sans désaccord.*»

en particulier, et du renseignement, en général. Soucieux de savoir qui dirige vraiment la communauté du renseignement et comment prioriser la lutte antiterroriste, ils se sont heurtés aux problèmes structurels du renseignement tels que le partage de l'information, l'analyse commune et la dissémination de cette analyse aux «bonnes personnes», le clivage entre espionnage interne et externe, etc., problèmes qui renvoient à une difficulté nodale: la coordination effective des agences de renseignement. Face au problème clé de la coordination de services cloisonnés en interne, dotés de cultures professionnelles disparates et soumis à des hiérarchies multiples, les parlementaires n'ont pas choisi la solution radicale (alléger l'architecture du bâtiment en retirant quelques étages) et n'ont pas assumé jusqu'au bout les logiques de fusion et de coordination. Bien au contraire, les réaménagements conçus par le Congrès et mis en œuvre par l'exécutif, soit de manière *ad hoc*, soit avec le *National Security and Intelligence Act*, sont venus alourdir le dispositif de renseignement.

190 Afin de répondre au problème lancinant de l'analyse de la menace terroriste (il y avait auparavant autant d'analyses que de services), le gouvernement américain a créé le TTIC transformé en CNTC. Mais, en l'absence d'une réorganisation de fond de la communauté du renseignement, cette initiative aboutit à des duplications qui ajoutent à la confusion et à la complexité actuelles car chaque organisme a conservé sa capacité et sa mission d'analyse et, en ce domaine, le seul mais symbolique changement est la réunion sur un même site de la division antiterroriste du FBI et du Counterterrorist Center de la CIA. En outre, le tout nouveau ministère de la Sûreté territoriale (Department of Homeland Security) qui, malgré un *lobbying* insistant, n'a pas obtenu la direction du CNTC, confiée au DNR, est bien décidé à développer sa propre capacité d'analyse (il prévoit d'avoir cent cinquante analystes à terme). De ce fait, le CNTC risque d'être confiné à produire «une analyse d'analyses», c'est-à-dire une métá-analyse des synthèses de services qui refusent d'être réduits à la fonction de recueil. Outre des dépenses superfétatoires, cette superposition de centres d'analyse de la menace terroriste complique en l'allongeant

le traitement du renseignement. En ce sens, le CNTC apparaît plus comme un producteur de consensus au sein des services faisant du renseignement antiterroriste que comme un producteur de valeur ajoutée analytique.

De plus, une bataille de compétences se joue autour de l'alerte terroriste. Sur cette question, il y a une claire opposition entre le ministre de la Justice et son homologue de la Sûreté territoriale, lesquels prétendent tous deux à cette responsabilité. Pour l'heure, à l'issue d'un arbitrage présidentiel, c'est le second qui est chargé d'informer le public sur l'état de la menace terroriste. Mais il ne fait aucun doute que le maintien d'autres centres d'analyse de la menace alimentera la contestation du monopole de l'un ou de l'autre sur ce rôle. De même, si, avec les *Joint Terrorism Task Forces*, l'effort de coordination externe du FBI est louable, il contredit directement le rôle du ministère de la Sûreté territoriale qui a des velléités totalitaires sur la coordination antiterroriste à l'intérieur du pays. Autre duplication, il existe maintenant, outre le National Security Council, un Homeland Security Council qui réunit tous les ministères concernés à un titre ou un autre par la sécurité intérieure.

Présentée comme la solution au problème du *leadership* de la communauté du renseignement, la création d'un DNR n'est qu'une demi-réponse<sup>22</sup>. En effet, le législateur américain n'a pas osé aller au bout de sa logique coordonnatrice en donnant au DNR les pleins pouvoirs sur la communauté du renseignement. Concernant ces deux éléments de pouvoir réel que sont les budgets et les nominations, le Congrès a cédé à l'opposition unanime des agences de renseignement civiles et militaires<sup>23</sup> en recommandant simplement que le DNR propose au président des candidats à la tête des agences de renseignement et en ne lui accordant pas les pleins pouvoirs budgétaires. En outre, il n'est pas impossible que, par prudence, le Congrès ait reculé devant une logique de toute-puissance dans le secteur du renseignement. Dans sa section 102 A, le *National Security and Intelligence Act* stipule que le budget national de renseignement est une production commune des ministères concernés, des directeurs d'agences et du DNR. De même,

....

(22) Le DNR a été confirmé par le Congrès en avril et s'appelle John Negroponte. «Conseiller politique» au Vietnam, il a été ambassadeur en Amérique centrale, à l'ONU et était dernièrement en poste en Irak.

....

(23) «La patience est recommandée dans la révision des agences américaines de renseignement», *Los Angeles Times*, 18 août 2004.

en matière de personnel, le DNR est autorisé à procéder à des mouvements de personnel pour une durée de deux ans après consultation des autres directeurs d'agence. Il n'y a donc ni introduction de «sang neuf» – les quatre adjoints de John Negroponte nommés sont tous issus des services de renseignement –, ni rupture organique entre les services et leurs ministères de tutelle, ni transfert de leurs budgets sous l'autorité du DNR – limitations de pouvoir considérées comme la meilleure recette pour un échec de ce tsar et un pouvoir purement nominal<sup>24</sup>. La commission a, en fait, préconisé l'inverse de ce qui a été fait avec le ministère de la Sûreté territoriale : au lieu de réunir des administrations diverses dans un ministère, elle a proposé (et a été suivie par l'exécutif) la création d'un super-coordonnateur du renseignement contraint par un système de double commande, sur le plan financier et sur le plan des nominations.

Loin de rendre le dispositif antiterroriste américain plus opérationnel et plus souple, les réaménagements partiels proposés et mis en œuvre jusqu'à présent ajoutent à sa complexité et à son coût. Bien que conscientes d'avoir un conglomérat plus qu'une communauté du renseignement et en dépit d'une opportunité de réforme sans précédent, les autorités américaines semblent incapables de rationaliser l'organigramme et s'orientent plutôt vers une intensification de la coordination qui est déjà contestée par le Pentagone. En effet, inquiet de l'émergence possible d'un authentique tsar du renseignement doté du pouvoir budgétaire (80% des 40 milliards de dollars affectés au renseignement sont en fait contrôlés par le Pentagone), le ministère de la Défense a pesé de tout son poids – par élus républicains interposés – dans le débat parlementaire autour du projet de loi qui met en œuvre les préconisations du Congrès. Alors que le ministre de la Défense restait en retrait, des élus républicains montaient au créneau contre le projet de loi de la Maison Blanche au motif que de trop grands pouvoirs du DNR pourraient affecter la chaîne de commandement de l'armée. Cette mini-révolution interne n'a pris fin qu'avec un changement du texte de loi qui stipule maintenant que, d'une part, le Pentagone conserve le plein contrôle de ses moyens d'espionnage et que, d'autre part, le DNR doit avoir une expérience militaire. Le cadrage

....

(24) «Comment ne pas réformer le renseignement?», *The Wall Street Journal*, 3 septembre 2003.

....

(25) Le sénateur Kean a attribué au Pentagone l'initiative de cette rébellion dans les rangs républicains en déclarant : «*Je pense qu'il ne fait aucun doute qu'il y a des gens au Pentagone qui veulent le statu quo et se battent très sérieusement avec leurs alliés au Congrès pour le statu quo.*»; «*House leadership blocks vote on intelligence bill*», *The New York Times*, 21 novembre 2004.

législatif des pouvoirs du DNR n'est sans doute que le premier d'une longue série de combats qui opposera celui-ci au Pentagone<sup>25</sup> et à la CIA. Dernièrement, John Negroponte a déjà obtenu deux victoires symboliques : concernant la CIA, il remplace son directeur pour la présentation quotidienne au président d'une synthèse de l'information, il s'est adressé directement aux chefs de station de la CIA pour leur dire de le représenter localement et de lui faire part des problèmes de coordination inter-services ; et concernant le FBI, John Negroponte a obtenu «d'approuver» la nomination des responsables du renseignement du Bureau.

En définitive, à l'instar du paradigme technologique, le paradigme institutionnel reste quasi-inchangé. Malgré le très large éventail d'hypothèses de réforme déployé lors des auditions au Congrès, les préconisations témoignent plus d'un souci d'aménagement que de réforme et elles n'introduisent pas de ruptures institutionnelles dynamiques qui pourraient générer plus tard, dans la phase de mise en œuvre, une réorganisation. Hormis la création d'un échelon de coordination/supervision (le DNR dont la structure devrait comprendre entre 500 et 1 000 personnes), l'architecture générale du renseignement est encore la même trois ans et demi après le 09/11 : si la direction de la CIA a été épurée, en revanche aucune agence fédérale n'a été fragmentée sous le coup de la vindicte des politiques, et la mise en place d'un super-coordonnateur n'est pas exempte d'ambiguïtés. On pourrait presque dire que, pour la communauté du renseignement américain, le 09/11 n'a été qu'une périple qui lui a finalement permis d'augmenter ses budgets. Preuve d'une singulière résistance, elle se maintient à peu près intacte malgré sa décrédibilisation et l'avalanche de critiques qui lui a été adressée !

## Conclusion

### Une réforme manquée ?

Sans même entrer dans le débat sur la pertinence des options choisies par le Congrès et l'exécutif pour «*fixing intelligence*» (le biais très macro-organisationnel des

perspectives de réforme et la négligence des questions de culture professionnelle sont évidents<sup>26</sup>), il est tentant de déduire du processus de production du *National Security and Intelligence Act* qu'il n'y a pas de réforme mais simplement des réajustements de la communauté du renseignement américaine et qu'en fait ce conglomérat est finalement une de ces technostuctures monstrueuses, irréformables et vouées à fonctionner de manière autonome, sans véritable contrôle politique ou parlementaire<sup>27</sup>. Une fois de plus, la puissance des intérêts bureaucratiques l'emporterait sur le politique et déjouerait, contournerait et saboterait toute velléité de changement réel, même la plus légitime (si après le 09/11 il n'est pas possible de réformer la communauté du renseignement, alors cela ne sera jamais possible!). C'est à peu près la vision de l'histoire du FBI et de la CIA qu'ont les membres du Congrès et on reconnaît là la critique classique de l'administration fédérale, inspirée par la sociologie des organisations. Pour tentante qu'elle soit, la thèse de la réforme manquée est peut-être prématuée car la réforme n'en est après tout qu'à sa première étape. Maintenant vient le temps de la mise en œuvre et la lettre de la loi est suffisamment floue pour permettre au nouveau DNR de se ménager une emprise plus ou moins large sur la communauté! Mais surtout cette thèse sous-estime la difficulté des problèmes à résoudre et ne voit pas le changement parce qu'elle ne le cherche sans doute pas au bon endroit. Le changement n'est peut-être pas là où on l'attend parce qu'il n'est certainement pas celui qu'on attend.

La difficulté d'atténuer – ne parlons pas d'effacer – les lignes de clivage propres au conglomérat du renseignement ne tient pas seulement à la force des intérêts bureaucratiques en présence (force due principalement à la nature secrète de leur activité qui autorise la dissimulation et facilite la manipulation). Cette difficulté relève aussi de problèmes organisationnels et juridiques réels. L'analyse du 09/11 comme un déficit de communication inter-agences n'est pas réductible à un problème de «guerre des services» et de rivalité traditionnelle : c'est aussi le produit de règles de droit formalisées dans les années 1970 et qui, jusqu'à

....

(26) Le travail du Congrès s'est, en effet, concentré sur l'amélioration de l'articulation générale de la communauté du renseignement et n'a fait qu'une place très secondaire aux questions de management interne et de formation.

....

(27) C'est, par exemple, le point de vue développé par Richard Betts [2002 ; 2004].

l'adoption du *USA Patriot Act*, cloisonnaient l'investigation judiciaire et le renseignement, au point d'être désignées dans le langage des services comme «*the wall*». Le problème de la circulation d'informations dans toute grande structure est déjà un problème organisationnel complexe, qui se complique encore plus quand il s'agit d'informations confidentielles et d'organisations dont les mandats sont différents.

En outre, des réformes internes autant culturelles qu'organisationnelles sont en cours dans certaines agences. Au Congrès, le FBI et la CIA n'ont dû leur salut qu'à une opération de troc : ils n'ont pas été victimes d'une sanction-démantèlement (même partielle) parce que leurs dirigeants se sont engagés à réformer de l'intérieur ces organisations, cet engagement étant retranscrit de manière indirecte dans la nouvelle loi *National Security and Intelligence Act* et faisant l'objet d'un suivi du Congrès. Le nouveau directeur de la CIA a pour mandat de reprendre en main l'agence en reconstituant une capacité d'analyse performante, un service clandestin et un service de traduction dignes de ce nom<sup>28</sup>. De même Robert S. Mueller, son homologue du Bureau, a présenté en détail à la commission Kean son plan de réorientation, lequel consiste à inculquer la culture du renseignement aux agents du FBI, à accroître les moyens humains affectés au contre-terrorisme, à réorganiser de fond en comble la division antiterroriste, à améliorer la coordination avec les acteurs locaux en matière de menace terroriste et... à augmenter le budget de 4,6 milliards en 2004 à 5,1 milliards en 2005. Les axes de cette réforme interne font même l'objet du titre II de la loi réorganisant le dispositif de renseignement du pays. Néanmoins, à l'instar des parlementaires, il est possible d'être sceptique quant à l'aboutissement réel des réformes internes et penser qu'en dépit de leur surcroît de légitimité (présidentielle, parlementaire et même de la part de l'opinion publique) elles s'enlisent (en 2004, seulement 36% du personnel du FBI travaillaient sur les trois nouvelles priorités définies dans le plan de réorientation).

Le changement est alors peut-être à rechercher là où on ne l'attend pas : si le changement d'organisation de la communauté du renseignement n'est pas évident à

....

(28) L'arrivée du sénateur Goss et de ses assistants républicains à la tête de l'agence est vécue comme la nomination de l'amiral Turner qui, en 1977, s'était traduite par l'arrivée d'officiers de marine aux postes de direction. Cf. «New chief sets off turmoil within the CIA» (14 novembre 2004), «2 top officials are reported to quit CIA» (25 novembre 2004), *The New York Times*.

discerner, le changement des rapports de force et des équilibres internes à la communauté du renseignement est, lui, beaucoup plus apparent. Victime d'une autre grave mise en cause après le 09/11 (les informations douteuses sur les armes de destruction massive), engagée dans une douloureuse restructuration interne, la CIA est très affaiblie tandis que le FBI est en période probatoire. Cette situation profite à la partie militaire de la communauté du renseignement qui a échappé à toute mise en cause sérieuse dans les investigations sénatoriales sur le 09/11 (il a seulement été reproché à la NSA de ne pas avoir été plus «agressive» dans la surveillance électronique des terroristes). Le secteur militaire de la communauté du renseignement bénéficie des problèmes de son rival civil pour s'affirmer comme la partie «saine et fiable» de la communauté du renseignement. Cette montée en puissance des militaires dans le renseignement depuis le 09/11 s'est traduite par la mise en place d'une structure de renseignement parallèle au ministère de la Défense (le fameux Office of Special Plans qui a fait couler beaucoup d'encre et était une source alternative de renseignement alimentant directement les décideurs politiques du plus haut niveau [Hersh, 2004]) et par la mini-révolution des élus républicains contre le projet de loi *National Security and Intelligence Act*. Comme le montre la négociation de cette loi au Congrès, le Pentagone sait peser de tout son poids pour influer sur le travail législatif, en amont de la réforme du renseignement. Depuis le 09/11 et la guerre en Irak, la tectonique des plaques propre à la communauté du renseignement joue incontestablement en faveur des militaires.

Mis en scène de manière presque théâtrale et parfois tendue par la commission Kean, le face-à-face entre pouvoir politique et pouvoir bureaucratique s'est estompé dès que le processus législatif a été déclenché, i.e. dès que le fonctionnement normal des institutions a repris. Or ce fonctionnement est caractérisé non par l'antagonisme des intérêts bureaucratiques et politiques mais par leur imbrication. En effet, loin d'être une arène neutre pour les intérêts bureaucratiques, le Congrès est partie prenante au jeu des administrations: bien qu'ils aient présidé la commission Kean, les démocrates ont pris la défense de

la CIA contre l'exécutif, accusé de vouloir politiser l'agence ; de même, le comité des forces armées, présidé par un républicain, a fait cause commune avec l'establishment militaire contre la réforme du renseignement promue par une partie du Congrès (les démocrates) et un président républicain. Le processus d'élaboration de la réforme du renseignement montre que les alliances entre agences fédérales, pouvoir législatif et pouvoir exécutif sont non seulement multidirectionnelles et réversibles mais qu'elles dépassent les strictes affiliations politiques et qu'elles correspondent à des jeux de pouvoir mouvants.

### ■ Thierry VIRCOULON

*Administrateur civil au ministère de l'Intérieur,  
chargé de mission au Centre d'études et de prévention (CEP)*

### BIBLIOGRAPHIE

- BAER (R.), 2002, *La chute de la CIA*, Paris, Gallimard.
- BAER (R.), 2003, *Or noir et Maison Blanche*, Paris, Gallimard.
- BARGER (D.), 2005, *Towards a Revolution in Intelligence Affairs*, Rand Corporation Report.
- BETTS (R.), 2002, «Fixing intelligence», *Foreign Affairs*, janvier-février.
- BETTS (R.), 2004, «The new politics of intelligence», *Foreign Affairs*, mai-juin.
- BRODEUR (J.-P.) LEMAN-LANGLOIS (S.), 2004, «Surveillance totale ou surveillance fiction», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 55, «Reconstruire la sécurité après le 11 septembre», premier trimestre, p. 61-89.
- CLARKE (R.), 2004, *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York, The Free Press.
- DAVIS (L. E.), 2005, «Four ways to restructure national security in the US government» in *High performance government*, par KLITGAARD (R.), LIGHT (P. C.), Santa Monica, Rand Publications, p. 161-177.
- GERTZ (B.), 2003, *Breakdown: How America's Intelligence Failures Led to September 11*, New York, Plume Book.
- GODSON (R), MAY (E), SCHMITT (G), 1995, *us Intelligence at the cross-roads, Agendas for Reform*, Mclean, Brassey.
- HERSH (S.), 2004, *Permission de tuer, les nouveaux services secrets*, Paris, Le Seuil.
- MANNING (P.K.), 2004, «La "sécurité intérieure" aux États-Unis au lendemain du 11 septembre», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, n° 55, «Reconstruire la sécurité après le 11 septembre», premier trimestre, p. 9-36.

Les institutions de police sont des éléments constitutifs fondamentaux de l'État-nation. Dans la période contemporaine, le système des États-nations se reconfigure sous l'action des courants contradictoires de la mondialisation. Il en résulte notamment que les institutions policières se transforment pour se constituer en réseaux transnationaux. Les systèmes policiers nationaux sont ainsi en train d'être restructurés, quoique à des degrés d'intensité variables, afin de prendre part au «système transnational des États» [Sheptycki, 1997]. Des questions se posent alors aux chercheurs qui étudient le système international et la criminologie. Cet article soutient que le développement du policing transnational répond à une logique rationnelle, planifiée et scientifique mais qu'en y regardant de plus près le processus apparaît contradictoire et réactif. L'article conclut en s'interrogeant sur certaines des implications générales que peut avoir l'avènement du travail de police basé sur le renseignement (ILP) sur le système de gouvernance mondial.

# Dans la machine construite sur la criminalité transnationale

## Réflexions sur les transformations des paysages policiers nationaux<sup>1</sup>

par James SHEPTYCKI

C'est au milieu de l'année 2003 que le Premier ministre britannique Tony Blair commença à laisser entendre que le paysage policier du Royaume-Uni allait bientôt faire l'objet d'une profonde restructuration [Rozenberg, 2003]. Alors que les journaux titraient sur la création prochaine d'un «FBI britannique», Blair déclara que «certains font valoir qu'il est temps de regrouper la totalité ou une partie des institutions policières de notre pays [...] au sein

•••• (1) Traduit de l'anglais par Laurent Laniel.

*d'une nouvelle agence nationale spécialisée* » [ibid.]. Début 2004, on annonçait une «*refonte historique*» de l'architecture policière britannique «*confirmant les projets gouvernementaux de création d'une force de police nationale similaire au FBI*» [Press Association, 2004]. Des observateurs non avertis de l'actualité policière auraient pu en déduire que la gestation de la toute nouvelle Serious and Organised Crime Agency (Agence contre la criminalité grave et organisée, ci-après dénommée SOCA) n'avait duré que six mois. Ils auraient eu tort, car la fusion de quatre agences préexistantes<sup>2</sup> au sein de la SOCA relève d'une logique à l'œuvre depuis le début des années 1990 au moins. Cette logique n'est pas l'exclusivité du Royaume-Uni. Elle est également patente dans de nombreux pays, en particulier ceux qui sont situés au centre du système mondial, qui restructurent leurs appareils policiers respectifs. Et partout, les raisons sont les mêmes. Les systèmes policiers des économies développées d'Amérique du Nord et d'Europe sont restructurés afin de mieux faire face à la criminalité grave et organisée, surtout de type transnational. Une telle reconfiguration du paysage policier est lourde de conséquences, car elle peut signifier, par exemple, une réorientation des priorités budgétaires au détriment d'autres formes de travail policier (par exemple, la police de proximité) et, de toute façon, il est plus que probable qu'elle donne lieu à des problèmes de décalage organisationnel et de friction institutionnelle<sup>3</sup>.

Nous entendons ici résituer la naissance de la SOCA dans le contexte plus large de la transnationalisation en nous appuyant sur nos observations de terrain et des recherches publiées dans divers pays. Nous décrirons le concept de travail de police basé sur le renseignement, cette doctrine stratégique de lutte contre la criminalité grave et organisée qui est l'une des caractéristiques les plus marquantes des nouvelles architectures policières. Nous examinerons ensuite dans quelle mesure les nouvelles structures policières comme la SOCA sont adaptées à la réalité des phénomènes qu'elles entendent réprimer. En portant une attention particulière au cas britannique, nous analyserons dans un troisième temps les critères d'efficacité qui accompagnent ces transformations organisationnelles et nous en interrogerons la pertinence.

....

(2) Ces quatre agences sont: Le National Criminal Intelligence Service (Service national de renseignement criminel, NCIS); la National Crime Squad (Brigade criminelle nationale, NCS); les unités enquêtrices du service des Douanes (HMCE) et du service de l'Immigration (HMIS) de Sa Majesté.

....

(3) «Décalage organisationnel» et «frictions institutionnelles» sont des dysfonctionnements (ou «pathologies organisationnelles») inhérents aux grandes organisations multifonctionnelles comme les institutions policières. Le terme «décalage organisationnel» décrit le décalage temporel entre la mise en œuvre d'une innovation technique au sein d'une organisation et l'adoption de procédures administratives adaptant effectivement le fonctionnement de l'organisation à cette innovation; le terme de «frictions institutionnelles» décrit les difficultés liées à la circulation de l'information à travers les frontières bureaucratiques (de service à service, d'agence à agence, etc.). Cf. Sheptycki [2004b] (NdT).

Pour conclure, nous poserons des questions plus générales concernant la place qu'occupe le discours sur la criminalité organisée dans l'ordre du jour de la gouvernance globale.

## Le Livre blanc du gouvernement britannique : « Un coup d'avance. Une stratégie du xxie siècle contre les criminels organisés »

La création de la SOCA a été présentée comme le plus grand remaniement du système policier britannique des quarante dernières années. La prémissse, non discutée, sur laquelle cette réorganisation s'appuie est que le Royaume-Uni est vulnérable aux menées de la criminalité transnationale. La SOCA n'est qu'un des éléments d'un projet plus vaste exposé dans le Livre blanc du gouvernement: *One Step Ahead. A 21<sup>st</sup> Century Strategy to Defeat Organised Crime*. [Home Office, 2004] L'un des éléments-clés de cette nouvelle stratégie est la tactique visant à «désorganiser» (*disrupt*) les entreprises criminelles, et à cette fin le Livre blanc s'est particulièrement attaché à expliquer le rôle que sont appelées à jouer la législation existante en matière fiscale, d'immigration et de planification ainsi que la SOCA et la toute nouvelle Asset Recovery Agency (Agence de recouvrement des biens, ARA). Au titre des nouveaux pouvoirs devant être octroyés, selon le Livre blanc, aux autorités, on note en particulier:

- sur la base des pouvoirs d'ores et déjà exercés par le Serious Fraud Office<sup>4</sup> et l'ARA, le pouvoir d'obliger certains professionnels à collaborer avec les enquêteurs: comptables, banquiers, avocats, notaires et autres pouvant fournir des documents utiles aux enquêtes;
- insérer dans la loi la pratique de la réduction de peine en échange de renseignements (*Queen's Evidence*) et encourager par d'autres moyens les prévenus et accusés

....

(4) Le Serious Fraud Office est le bureau central de lutte contre la grande délinquance financière. Organisme gouvernemental indépendant appartenant au système britannique de justice pénale, il enquête, instruit et poursuit les délits financiers graves et complexes (NdT).

- à collaborer avec les autorités en dénonçant leurs associés en échange de réductions de peine;
- s'efforcer d'améliorer les probabilités d'obtenir une condamnation en raffinant la législation sur l'association de malfaiteurs (*conspiracy*) en matière de complicité accessoire;
  - améliorer les probabilités d'obtenir une condamnation pénale dans le cadre des procédures contre la criminalité organisée en permettant que les éléments issus de la surveillance électronique, jusqu'ici considérés uniquement comme du « renseignement criminel », soient admissibles comme preuve par les tribunaux;
  - demander au Sentencing Guidelines Council (Conseil de recommandations en matière de peines) de réexaminer les normes existantes en matière de peine à la lumière des dommages causés à la société par la criminalité organisée afin que les punitions soient mieux adaptées aux délits commis;
  - créer de nouvelles modalités de surveillance post-carcérale pour les grandes figures de la criminalité organisée, comme l'examen périodique des transactions financières et l'imposition de restrictions sur les mouvements et les fréquentations.

202

Au vu de cette liste impressionnante de nouveaux pouvoirs et de l'intention d'unifier un grand nombre d'institutions importantes du paysage policier britannique en une super-agence unique, il ne fait pas de doute que nous sommes face à une tentative résolue de reconfigurer les capacités policières britanniques dans l'objectif de les lancer contre la criminalité transnationale. De l'avis d'un praticien sceptique, la création de la SOCA reviendrait « *simplement à changer la place des chaises autour de la table et à modifier l'aspect des badges d'identité* » [communication personnelle à l'auteur]. Mais les changements annoncés dans le Livre blanc doivent s'accompagner d'une réorganisation de la structure régionale de la *Special Branch* et de la modification de ses principes opérationnels afin que le soutien aux services de sécurité devienne sa mission prioritaire<sup>5</sup>. Lorsqu'on annonça que le nouveau directeur de la SOCA serait Sir Stephen Lander, ancien

....

(5) Le lecteur français n'est peut-être pas familier des fonctions de la *Special Branch* (SB) vis-à-vis des services de sécurité que sont le MI5 et le MI6. Ces deux dernières agences sont des services de renseignement; le MI5 travaille au renseignement interne et le MI6 s'occupe du renseignement à l'étranger. Bien qu'il n'existe pas d'équivalents directs de ces services dans le système français, on peut néanmoins comparer le MI5 aux Renseignements généraux (RG) et à la Direction de surveillance du territoire (DST), et le MI6 à la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE). Les policiers de la *Special Branch* n'ont pas d'homologues directs en France. Les *Special Branches* sont établies sous l'autorité des chefs des forces de police régionales (*constabularies*); en d'autres termes, chaque force de police régionale a sa propre *Special Branch*. Les hommes et femmes de la SB sont tenus de rendre des comptes exactement de la même manière que tous les autres policiers du pays. Les services de SB des diverses forces collaborent étroitement entre eux et avec le MI5. Ces policiers travaillent habituellement en civil et peuvent être armés. Bien qu'ils n'appartiennent pas au Criminal Investigations Department (Département des enquêtes criminelles, CID), ils sont autorisés à placer le mot *Detective* avant la mention de leur rang. Historiquement, la principale fonction de la SB a été la lutte antiterroriste, mission qu'elle met en œuvre depuis quelques dizaines d'années principalement en Irlande du Nord.

directeur général du MI5, il ne fit plus de doute que la structure du système policier britannique était en train de changer, même si on se demandait encore quels seraient les effets véritables de cette transformation et comment on pourrait les évaluer.

## « Coup d'avance » ou déjà vu ? Le contexte historique du Livre blanc

Ces événements doivent être envisagés comme les derniers effets en date d'une évolution dont le point de départ se situe il y a plus de dix ans. Dès 1992, en effet, des criminologues avaient observé que l'argumentaire soutenant la nécessité d'une réorganisation du paysage policier au Royaume-Uni, d'abord exposé dans des rapports confidentiels diffusés exclusivement au sein de la police, s'était propagé aux revues et magazines professionnels policiers avant de se transformer en une pression politique ouverte en faveur du changement, exprimée par des hauts fonctionnaires de police et des parlementaires. Dans les années qui suivirent immédiatement la fin de la guerre froide, la prémissse implicite sur laquelle s'appuyait cette réflexion policière était que le terrorisme et le trafic de drogues constituaient des archétypes de criminalité grave et organisée, qu'ils étaient des phénomènes de plus en plus nationaux et internationaux (et non plus locaux ou régionaux) et *a fortiori* « *qu'il faut donc réorganiser la police aux niveaux national et international afin de relever ce défi* » [Dorn, Murji, South, 1992]. Parmi les étapes qui ont scandé cette évolution, l'une des plus commentées est le rapport de l'Audit Commission<sup>6</sup> [1993] intitulé *Helping with Enquiries* (Aide à l'enquête). Ce rapport jetait les bases du concept qui prendrait plus tard au Royaume-Uni le nom de « travail de police basé sur le renseignement » (Intelligence-Led Policing, ILP). Autre étape moins connue, mais tout aussi importante, à la même époque : la première conférence d'évaluation des risques du National Criminal Intelligence

....

(6) L'Audit Commission est un organisme public non ministériel d'audit; elle est placée sous le haut parrainage du cabinet du vice-Premier ministre en collaboration avec le ministère de la Santé et l'Assemblée nationale du Pays de Galles. Sa mission est de vérifier que les fonds publics sont utilisés avec parcimonie et efficacité (NdT).

Service (Service national de renseignement criminel, NCIS) en mai 1993 [Sheptycki, 2002, p. 117]. Tandis que le rapport aboutirait finalement, quoique partiellement, à l'adoption de la doctrine de l'ILP par le secteur policier, la conférence mit en avant la théorie de l'entrepreneuriat criminel (*enterprise theory of crime*). La doctrine de l'ILP est stratégique, prospective et ciblée; elle vise l'identification, l'analyse et la gestion des risques et menaces criminelles. En termes d'organisation, elle porte une très grande attention à l'environnement informationnel du secteur policier afin de permettre la collecte, la fabrication et la diffusion du «renseignement criminel» permettant l'action [*id.*, p. 120]. Quant à la théorie de l'entrepreneuriat criminel, elle postule que la criminalité organisée, à l'instar des entreprises, est gérée dans le but de dégager des bénéfices. Lors de son allocution à la conférence de mai 1993, l'un des dirigeants du NCIS déclara ainsi qu'il «[tenait] à s'attaquer aux entrepreneurs criminels et à s'efforcer de comprendre, en étudiant leur comportement sur le marché, comment ils s'organisent pour tirer des bénéfices de leurs entreprises criminelles» [*id.*, p. 117-118]. De cette théorie de l'entrepreneuriat criminel découlent diverses conséquences en matière de doctrine. Le policier du NCIS poursuivit ainsi son discours en faisant valoir que «par l'utilisation de tous les moyens légaux à notre disposition, souvent en secret, [nous devrions] être capables de limiter, inhiber ou bloquer la capacité de gérer une entreprise criminelle avec succès» [*id.*, p. 118]. Il apparaît donc clairement que les recommandations du Livre blanc avaient des précédents historiques, de sorte qu'il est légitime de se demander: «un coup d'avance» ou déjà vu?

## Tendances transnationales des architectures policières européennes

Le Royaume-Uni n'est pas le seul pays à connaître de telles mutations. Le meurtre du juge Giovanni Falcone en

Italie le 23 mai 1992 constitue une autre étape obligée sur la route des réformes du secteur policier partout en Europe. L'année 1992 a aussi été marquée par la levée des «frontières internes» de l'Union européenne (UE), une mesure dont les quinze membres n'étaient que trop conscients du potentiel criminogène. Il était alors largement admis que l'abolition des barrières commerciales et des contrôles aux frontières entre les membres de l'UE permettrait aux organisations criminelles d'accroître leur mobilité et de développer leurs activités. En outre, on s'accordait généralement à penser que les larges écarts en termes d'opportunités économiques et de niveaux de vie entre les pays d'Europe (surtout entre les pays anciennement communistes et les autres) fourniraient des conditions propices à la corruption des systèmes administratifs et politiques et favoriseraient le recrutement au sein des organisations criminelles [den Boer, Doelle, 2002, p.8].

La mét-a-analyse des changements organisationnels survenus dans les secteurs policiers de quinze pays d'Europe occidentale et de Scandinavie effectuée par den Boer et Doelle ne conclut à aucune *europeanisation* généralisée des systèmes de police nationaux [*id.*, p. 41]. En d'autres termes, on n'assiste pas à la promulgation d'un modèle unique de *policing* à l'échelle européenne. Cette recherche montre plutôt que les spécificités nationales continuent à déterminer fortement l'ampleur des changements organisationnels au sein des divers pays. Mais l'étude met aussi en lumière les puissants effets qu'a, sur les architectures policières nationales, l'augmentation de la coordination des flux d'informations internationaux touchant à la criminalité grave et organisée entre les agences de type policier du niveau national. Le Luxembourg, par exemple, a fusionné ses deux principaux corps, la Police et la Gendarmerie grand-ducale, en une seule et même organisation en janvier 2000 [Schockweiler, 2002]. En Belgique, les trois principales institutions de type policier (la Gendarmerie, la Police judiciaire et la Police municipale) ont été intégrées en une seule force structurée sur deux niveaux, le fédéral et le local, le 1<sup>er</sup> avril 2001 [Vermeulen, 2002]. Les Pays-Bas avaient réorganisé leurs cent quarante-huit forces en une structure nationale intégrée comportant

vingt-cinq régions en 1993 et continuent, depuis lors, d'affiner leur système national de gestion du renseignement sur la criminalité organisée [den Boer, 2002]. En 1995, la Suède a instauré un Service national de renseignement criminel [Flyghed, 2002] tandis que le Danemark a créé son propre Service national de renseignement criminel en 1998 [Kruize, 2002]. Dans ces deux derniers cas, on s'est attaché à suivre le modèle britannique d'assez près.

Ces exemples ne signifient pas que tous les systèmes de police européens sont en train de devenir similaires. Le rapport d'Aubert de 1992 sur la pénétration de la société française par la mafia a abouti en 1993 à la création de l'Unité de coordination et de recherche antimafia (UCRAM). Cette unité a pour fonction de centraliser la collecte d'information et de coordonner la lutte contre les structures mafieuses [Hagedorn, Bigo, 2002]. En 1995, la France a instauré la Section centrale d'investigations sur le crime organisé (SCICO) au sein de la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). La création de ces unités spécialisées n'a pas bouleversé la structure générale du *policing* en France, ce qui confirme une nouvelle fois la justesse du jugement de Cyrille Fijnaut [1999, p.135] selon qui les termes «centralisation» et «intégration» ne sont «*absolument pas adaptés à l'analyse des évolutions du policing en France, sauf a contrario : pas de centralisation du commandement, pas d'intégration des forces policières*». Autre exemple soulignant l'hétérogénéité en Europe : le paysage policier allemand, structuré sur un système fédéral confiant les principales fonctions de police aux seize *Länder* [Kühne, 2002]. En Allemagne, toute réorganisation des capacités policières autour de la problématique de la criminalité transnationale n'a de chance de prospérer que si elle s'opère sur la base du système fédéral existant, un système délibérément conçu à la fin de la Seconde guerre mondiale pour empêcher «*la concentration des pouvoirs et les abus auxquels elle peut donner lieu*» [*id.*, p. 245].

Malgré les nombreuses tendances à la transnationalisation, les architectures policières conservent donc leurs spécificités nationales. Reste néanmoins qu'il existe au début du troisième millénaire, sur l'ensemble du territoire européen

une tendance marquée au renforcement de la détermination stratégique du système de gouvernance dont nombre des applications concrètes ont été mises en œuvre sur le terrain institutionnel du *policing*. En effet, en dépit de la permanence de différences considérables entre les pays au niveau des détails, la capacité policière est en train d'être stratégiquement restructurée afin de faciliter l'action au niveau transnational. L'expérience européenne montre ainsi que le travail policier transnational visant à réprimer la criminalité organisée transnationale implique des changements au sein des systèmes policiers nationaux. C'est ainsi qu'au début du XXI<sup>e</sup> siècle quinze pays européens aux traditions policières très diverses ont tous pris des mesures de centralisation des moyens de collecte et d'analyse des informations concernant la criminalité organisée grave (et le terrorisme), en particulier dans sa variante transnationale. Outre quelques tentatives de perfectionnement des enquêtes sur ces phénomènes, le gros des efforts a porté sur l'amélioration des flux d'information (nationaux et transnationaux) dans l'ensemble du secteur policier, et sur la diversification des moyens de répression (surtout ceux destinés à désorganiser les groupes délinquants et à confisquer leurs biens).

## À l'intérieur de la machine

J'ai pu faire valoir ailleurs que les récentes observations empiriques concernant les changements qui se font jour dans le milieu organisationnel du *policing*, à l'échelle mondiale, peuvent toutes être reliées à des pressions transnationales exercées «par le haut», «de l'intérieur» et «par le bas» sur les institutions policières [Sheptyki, 2005, p. 223]. Par «pression par le bas», je veux pointer les effets transnationaux du discours néo-libéral tendant à fragmenter et diversifier le *policing* par l'ajout de formes privatisées de sécurité. Cet aspect ne nous intéresse pas ici, mais soulignons quand même en passant que cette tendance doit absolument être prise en compte si l'on souhaite comprendre l'ensemble des évolutions actuellement à

l'œuvre en matière de *policing*. Nous laisserons de même dans l'implicite les pressions transnationales qui s'appliquent «par le haut», car elles s'expriment dans les logiques et convictions intérieurisées qui animent les agents individuels du *policing*. Dans les paragraphes qui suivent, je souhaite me concentrer sur les pressions transnationales qui s'exercent «de l'intérieur» du secteur policier. Spécifiquement, nous nous pencherons sur le rôle joué par «*la nouvelle internationale des technocrates experts en matière de police*», pour reprendre la définition mémorable que lui a donnée Robert Reiner [1997, p. 1001]. Cette «*internationale*» est constituée d'agents qui se mobilisent afin d'orienter les changements organisationnels à l'œuvre dans les institutions de police au niveau transnational et, de fait, à l'échelle mondiale. Le présent article ne prétend donc pas expliquer de manière exhaustive le comment et le pourquoi de cette évolution, mais il est utile en ce qu'il met en lumière un aspect de la gouvernance transnationale qui reste, la plupart du temps, dans l'obscurité.

Il n'est jamais facile d'avoir accès aux «coulisses» du *policing*. Comme Peter Manning [1997, p. 125-126] l'a remarqué, le secret est une tactique indispensable aux organisations policières: la distance qu'il instaure entre police et population fait partie des moyens que la première met en œuvre pour maintenir la crainte et le respect qu'elle inspire à la seconde. Bien entendu, ce besoin de secret n'a pas empêché les ethnographes, comme Manning, d'observer directement le travail de police, si bien qu'il existe une liste assez longue de telles études<sup>7</sup>. Mais le voile du secret devient plus opaque dès lors qu'on s'intéresse au travail policier sur la criminalité grave et organisée, notamment parce que ces problèmes sont désormais souvent envisagés comme relevant de la sécurité nationale [Sheptycki, 2003c]. Malgré le besoin de secret, certains chercheurs sont parvenus à obtenir les autorisations officielles requises pour l'étude de ces phénomènes. On s'appuiera donc ici sur des travaux déjà publiés [Sheptycki, 2002; 2004a et 2004b] auxquels le lecteur pourra se référer s'il désire creuser plus avant ces questions d'accès au terrain. Je vais décrire dans les paragraphes qui suivent le fonctionnement

....

(7) Newburn [2003] offre une compilation raisonnablement exhaustive qui résume la plupart des contributions importantes à l'ethnographie policière.

des systèmes de renseignement policiers, en particulier lorsqu'ils s'occupent de «*réflexion stratégique*» [Ratcliffe, 2004], et interroger l'adéquation de tels processus institutionnels à l'apprehension et à la définition de la diversité des phénomènes pouvant être raisonnablement classés dans la rubrique «criminalité grave et organisée». Il s'agit d'une entreprise primordiale car, comme l'ont noté certains, «*le changement de paradigme au profit d'un modèle centré sur le renseignement se doit d'être confronté à la réalité*» [Christopher, 2004, p. 190].

## Criminalité organisée : Quelle(s) réalité(s) ?

Durant les années 1990, le discours concernant la criminalité grave et organisée portait essentiellement sur les grandes organisations importatrices de drogues illicites à l'exclusion d'autres phénomènes [van de Bunt, Kleemans, 2004, p. 207]. Par la suite, son répertoire s'est quelque peu étendu pour couvrir le «trafic d'êtres humains» et le terrorisme [Edwards, Gill, 2003]. Mais, tout en admettant que le concept de criminalité transnationale est relativement élastique, des observateurs bien informés n'en soutiennent pas moins que la conception dominante de la criminalité organisée reste une «*distillation*» d'un phénomène qui, en réalité, est «*multi-facétique*» [Berdal, Serrano, 2002]. D'après un autre argumentaire non dénué de force, cette conception idéologiquement étroite de la criminalité transnationale résulte pour une bonne part de la pensée américaine en la matière, et elle est aussi peu éclairante que contre-productive [Woodiwiss, 2003a et 2003b]. Et tandis que les systèmes de renseignement policiers restaient résolument braqués sur les «*suspects habituels*» [Gill, 2000], d'autres acteurs commencèrent à s'intéresser à des formes de criminalité organisée qui ne sont pas prises en compte dans la définition standard du phénomène. Par exemple, certains décideurs néerlandais ont tenté de désigner le trafic de déchets toxiques et les commerce illégitimes de médicaments, de sang, d'organes et d'espèces protégées

comme des formes graves de criminalité organisée [van der Bunt, Kleemans, 2004, p.207]. Vincenzo Ruggiero [2003, p.177] a quant à lui établi une liste de pratiques frauduleuses et de cas de criminalité organisée en col blanc pour soutenir la thèse selon laquelle « *il faut se garder de confondre la criminalité organisée transnationale avec les seuls agissements des syndicats du crime les plus connus à l'exclusion de toute autre activité* ». Mais, malgré de nombreux éléments et arguments en faveur du contraire, et comme l'atteste le Livre blanc du gouvernement britannique et le montrent d'autres documents officiels produits ailleurs, on continue à faire rimer criminalité organisée avec les « gros bonnets » des organisations criminelles traditionnelles. Pourquoi en est-il ainsi ?

## Une machine à stéréotyper

210

L'analyse stratégique du renseignement criminel vise à pondérer toute une gamme de méfaits les uns par rapport aux autres afin d'établir des priorités stratégiques fondées sur un calcul des dommages sociaux qu'ils occasionnent [Sheptycki, Ratcliffe, 2004, p.197]. En d'autres termes, l'analyse stratégique s'efforce de comparer différents types d'activité criminelle comprenant (mais non limités à) les violences, les stupéfiants, le vol de propriété intellectuelle, la pédophilie et la prostitution organisées, les atteintes à l'environnement, les malversations boursières, les fraudes à l'encontre des systèmes sociaux, etc., et évalue les coûts occasionnés à la société par chacun d'eux. Les problèmes méthodologiques posés par cette entreprise sont complexes; en revanche, il n'est pas difficile de comprendre pourquoi les évaluations périodiques des menaces criminelles produisent des images stéréotypées. Comme le reconnaissent les auteurs des rapports d'évaluation stratégique des menaces du NCIS britannique, nombre des indicateurs disponibles concernant ces types de méfaits sont en fait des indicateurs de l'activité policière et non des mesures objectives et indépendantes de la criminalité elle-même [*id.*, p.198]. Les analystes policiers du renseignement mobilisent un ensemble de données pour produire ces évaluations stratégiques mais

ces données proviennent pour la plupart, si ce n'est en totalité, du secteur policier lui-même. Parmi les informations servant à établir les évaluations des menaces on compte, notamment: procès verbaux d'audition de victimes, de témoins, de prévenus, de détenus; rapports de police; examens de scènes de crime; données historiques détenues par les institutions policières (easier judiciaire, etc.); rapports de renseignement humain ou technologique; notifications de transactions suspectes; et rapports émanant des opérations de police sous couverture [Sheptycki, 2004a]. Les analystes de renseignement peuvent en outre avoir recours à des fichiers officiels provenant d'autres ministères et organismes (par exemple, au Royaume-Uni: le fisc, le ministère du Commerce et de l'Industrie, le ministère de la Santé, l'ARA et les autorités financières); les évaluations les plus sophistiquées peuvent également utiliser des «sources ouvertes» d'information [*id.*, p.28-31]. Toutefois, la grande majorité des analyses sont limitées du fait qu'elles reposent entièrement ou principalement sur des données policières. D'autres chercheurs ont également noté que les notifications, classifications et mesures de la criminalité sont habituellement basées sur des données générées par les institutions policières, mais ils soulignent en outre que ce problème est commun à un certain nombre de pays européens [Gregory, 2003, p. 80]. Ajoutons que c'est bien de cette façon qu'est construit le renseignement policier concernant la criminalité organisée au Canada [Sheptycki, 2003c].

Mais une trop forte dépendance vis-à-vis des données policières n'est pas la seule difficulté que rencontre l'analyse stratégique du renseignement criminel: le milieu organisationnel lui-même est source de problèmes. J'ai analysé ailleurs en détail les diverses pathologies organisationnelles dont souffrent les systèmes de renseignement policiers [Sheptycki, 2004a, p.15-22 ; 2004b]. L'un des problèmes qui résulte de ces pathologies concerne la façon dont les produits de renseignement, élaborés dans de telles conditions, orientent les réflexions des politiques. La raison en est que les rapports actuels d'analyse du renseignement fixent les termes selon lesquels les ressources seront allouées à l'avenir, y compris les ressources destinées à

la collecte de nouveaux renseignements. L'histoire de l'allocation de moyens au NCIS montre ainsi une forte corrélation entre projets futurs et cibles passées [Gregory, 2003, p.94]. Maguire et John [2003] souhaitent voir l'avènement d'une époque où la résolution des pathologies organisationnelles des systèmes de renseignement policiers permettra aux flux d'informations de parcourir le système sans entrave. D'après ces auteurs, un système de renseignement parvenu à maturité se transforme *ipso facto* en un processus circulaire symbiotique. Il faut se méfier de la tendance à la circularité de tels systèmes d'information car elle peut donner lieu à des prophéties autoréalisatrices. Certes, les prophéties autoréalisatrices ne constituent pas toujours un problème grave. En effet, les activités qui peuvent être raisonnablement qualifiées de criminalité organisée s'auto-entretiennent très bien d'elles-mêmes. On ne saurait donc nier que les groupes qui tirent profit des marchés illicites et qui font usage de la violence pour défendre leurs intérêts constituent un grave problème. Toutefois, l'objectif de l'analyse stratégique du renseignement est de s'élever au-dessus des routines déjà établies du renseignement criminel afin que de nouveaux aspects de la criminalité soient identifiés et évalués en fonction des dommages sociaux qu'ils causent. C'est alors seulement que peuvent émerger de nouvelles priorités vers lesquelles les rares ressources disponibles doivent être orientées [Sheptycki, Ratcliffe, 2004, p.204].

## Une machine mal adaptée à la stratégie

Le renseignement criminel est un produit historique et culturel des capacités d'enquête des institutions de police [Rogers, 2004]. C'est ce passé qui est responsable des problèmes que connaît le renseignement criminel stratégique actuel [Christopher, 2004]. Des observations sur le terrain montrent que, au moins au Royaume-Uni, les analystes du renseignement ne mobilisent pas la majorité des options stratégiques et tactiques à leur disposition car

elles sont envisagées dans une conception de la mission d'analyste, pour ce qui est de sa mise en œuvre quotidienne, dominée de longue date par la sous-culture professionnelle des enquêteurs [Sheptycki, 2004a, p. 20]. Néanmoins, malgré ses antécédents historiques dans l'enquête de police classique, il y a aussi de bonnes raisons de soupçonner que l'architecture actuelle des systèmes de renseignement policiers britanniques n'est même pas adaptée aux formes de criminalité organisée qu'elle tente habituellement de réprimer, à savoir les archétypiques « gros bonnets » et les « seconds couteaux » [Stelfox, 2003]. On a déjà pu faire valoir que les représentations d'ennemis adaptés contenues dans les documents comme le rapport d'évaluation des menaces du NCIS projettent une image d'organisations policières hautement rationnelles et organisées selon des principes scientifiques [Hobbs, Dunnighan, 1999, p. 70]. D'après Hobbs et Dunnighan citant le criminologue américain Peter Reuter, les organisations de police ressentent le besoin de valider leurs présupposés en cherchant dans les organisations criminelles des hiérarchies reflétant, comme dans un miroir, les hiérarchies organisationnelles du *policing* [*ibid.*]. Selon eux, la tendance transnationale qui pousse à la centralisation policière (dont la SOCA britannique est une illustration symptomatique) est alimentée par les progrès technologiques qui se font jour dans le monde entier, et le discours sur la criminalité organisée transnationale ne sert le plus souvent à rien d'autre qu'à légitimer les flux sans cesse croissants de ressources allouées à des systèmes policiers de renseignement qui n'en finissent jamais de se développer. Ces énormes systèmes sont mal adaptés à la réalité des groupes criminels organisés traditionnels qui, selon Hobbs et Dunnigham, sont « structurés en des réseaux de petites firmes flexibles » [*id.*, p. 71]. Les observations ethnographiques effectuées par Hobbs [1995] lui-même sur des délinquants professionnels de haut vol « en exercice » illustrent bien à quel point « des réseaux de criminalité sans cesse en mutation » [Hobbs, Dunnighan, 1999, p. 71] constituent l'une des caractéristiques de l'ordre transnational [cf. aussi Pearson, Hobbs, 2001]. On pourrait donc poursuivre l'analyse de Hobbs et Dunnigham par une analogie comparant

la stratégie de la SOCA, visant à protéger la société par une victoire sur le crime organisé, à un rhinocéros s'attaquant à une bande de rats pour protéger un pique-nique.

On peut décrire le système de renseignement policier qui est en train d'émerger transnationalement comme un ensemble de systèmes d'information hermétiquement clos dont chacun gère des flux d'informations au moyen d'une hiérarchie plus ou moins stricte [Sheptycki, 2004a, p. 5-6]. Le savoir se déplace à l'intérieur du système par de sporadiques échanges formels d'informations plus ou moins bien lubrifiés par des communications informelles [Stelfox, 2003]. Du fait de ses pathologies organisationnelles dont un grand nombre peuvent être attribuées à ses origines dans la sous-culture professionnelle des policiers enquêteurs [Christopher, 2004, p. 180-181], ce système est peu adapté à la production de ce que Kevin Rogers [2004] nomme le «renseignement stratégique transhorizon». Il est ainsi doublement ironique que les criminologues ethnographes (qui ont réussi à s'en approcher plus près que la plupart des gens) concluent que ce système n'est pas spécialement doué pour l'aide au montage d'opérations tactiques contre des cibles appartenant à la criminalité organisée traditionnelle. Bref, étant donné ce grand nombre de recherches et d'études de terrain, il est parfaitement logique qu'on reste sceptique devant le contenu des rapports de renseignement stratégique. Cela nous amène tout aussi logiquement à nous interroger sur l'efficacité de l'évaluation de cette entreprise.

## Évaluer l'impact de la stratégie contre la criminalité organisée

Le Livre blanc *One Step Ahead* du Home Office [2004] est présenté comme un changement stratégique radical en matière de travail de police contre la criminalité organisée, et les planificateurs du gouvernement espèrent évidemment qu'il aura un impact profond sur ce phénomène. Mais «tout

*comme il est difficile de mesurer les dommages causés à la société par la criminalité organisée, la mesure de la performance du [système judiciaire] vis-à-vis de cette menace est complexe» [id., p.54]. C'est pourquoi «il est improbable que nous soyons jamais en mesure d'identifier un indicateur unique de performance qui fournirait une représentation utile de notre niveau de performance» [ibid.].*

Les évaluations stratégiques de l'activité de la criminalité organisée (parfois appelées «évaluations de la menace» – *threat assessments*) sont la plupart du temps établies à l'aide de données produites par le secteur policier. La mesure traditionnelle de l'activité policière est le chiffre des arrestations ayant entraîné une condamnation et celui des «affaires élucidées». De plus, en ce qui concerne les marchés illicites de stupéfiants, les statistiques des saisies de drogues sont également considérées comme un indicateur de succès. Bien que ces mesures traditionnelles conservent leur importance, l'avènement de l'approche stratégique de la criminalité organisée, et de la variante transnationale de cette dernière, s'est accompagné de nouveaux indicateurs d'impact. D'après le Livre blanc: «*Il n'est plus possible d'envisager le travail de police isolément, purement en termes de ses propres activités: arrestations, opérations, saisies ou condamnations.*» [Home Office, 2004, p.12] En outre, «*nous devons rejeter la fausse alternative opposant désorganisation des activités des entreprises criminelles et poursuites contre les criminels eux-mêmes. Nous devons faire les deux*» [id., p.13].

## «Désorganisation»: un indicateur problématique et contre-productif

En réalité, à la lecture du document *One Step Ahead* on s'aperçoit vite que les données policières traditionnelles restent un élément essentiel de la réflexion en ce domaine. En effet, le chapitre le plus volumineux du Livre blanc est consacré à un catalogue de nouveaux pouvoirs jugés nécessaires pour lutter contre la criminalité organisée, et tous ces pouvoirs sauf un visent à accroître les probabilités

d'obtenir une condamnation à une peine plus forte qu'auparavant<sup>8</sup>. Le premier des changements que le Livre blanc appelle de ses vœux est l'amendement de la législation sur l'association de malfaiteurs (*criminal conspiracy*), au motif que: « [...] La législation existante en matière d'association de malfaiteurs ne permet pas toujours d'atteindre les véritables "parrains", elle ne fournit pas de moyens pratiques de poursuivre les personnes impliquées de façon plus périphérique dans des délits graves et ne permet pas aux tribunaux d'évaluer à sa juste valeur la gravité des faits en prenant en compte le cadre plus large dans lequel s'inscrivent les activités criminelles de l'accusé. » [Home Office, 2004, p. 40]

Le Livre blanc rapporte que « le gouvernement est convaincu que les poursuites judiciaires resteront un élément central du dispositif visant à désorganiser et démanteler les groupes criminels organisés » [id., p. 39]. Mais il admet que « le nombre de délits rapportés ou enregistrés "élucidés" du fait d'enquêtes sur la criminalité organisée restera modeste comparé aux moyens que vraisemblablement de telles enquêtes nécessiteront » [id., p. 54], et prévient que le processus judiciaire et pénal est « extrêmement onéreux » [id., p. 39]. C'est pour cette raison que la tactique de la désorganisation (*disruption*) occupe une place aussi centrale.

La désorganisation des groupes criminels est devenue un indicateur de performance essentiel dans l'évaluation du succès de la lutte contre la criminalité organisée au Royaume-Uni depuis la création de la National Crime Squad en 1998 [Sheptycki, 2004a]. La désorganisation n'est pas une tactique de police traditionnelle. Le terme est apparu au sein des services de sécurité qui ne mesurent normalement pas leur performance à l'aune des condamnations obtenues devant les tribunaux, mais préfèrent restreindre les capacités de leurs adversaires par des moyens moins visibles [Sheptycki, 2003a, p. 141]. Le concept de désorganisation a été critiqué comme étant trop vague. Par exemple, la Commission des comptes de la Chambre des Communes a noté que ce concept est basé « [...] dans une large mesure sur la subjectivité des enquêteurs travaillant sur telle ou telle affaire » [cité dans Sheptycki, 2004a,

....

(8) Le Livre blanc comprend sept chapitres. Le premier chapitre, qui traite de l'ampleur du problème, compte trois pages; le deuxième expose les grands principes de la nouvelle stratégie en quatre pages; le troisième décrit la SOCA et ses partenaires sur sept pages; le quatrième porte sur les mesures visant à accroître les capacités policières et fait cinq pages (dont presque deux pages sont consacrées à l'établissement de liens plus étroits avec les procureurs et à l'utilisation optimisée des lois pénales existantes); le cinquième analyse les moyens de concertation des pouvoirs légaux des uns et des autres (moyens incluant la saisie des biens, les pouvoirs en matière d'immigration, de liberté conditionnelle et en matière fiscale) et compte trois pages; le sixième, qui liste les nouveaux pouvoirs souhaitables, s'étale sur seize pages; enfin, le septième porte sur la mesure du succès de la stratégie et fait trois pages. On peut estimer que les développements visant à mieux intégrer travail de police et poursuites judiciaires occupent au moins 17 pages d'un document qui en compte 57 en tout.

....

(9) Le HMIC est un organe du ministère de l'Intérieur britannique (Home Office). Il conduit des inspections des diverses forces de police britanniques dans le but général d'en améliorer le fonctionnement, l'efficacité, et d'assurer le respect des critères nationaux de performance. Le HMIC joue également un rôle de conseil et de soutien auprès du ministre de l'Intérieur, des forces de police régionales et des autorités de contrôle, ainsi qu'un rôle de formation des cadres de la police. Initialement composé exclusivement de policiers, il comprend aujourd'hui des non-policiers au nombre de ses *inspectors* (NdT).

p.31]. De plus, dans son rapport de 1998 sur le NCIS, l'inspectorat de la Police de Sa Majesté (*Her Majesty's Inspectorate of Constabulary*, HMIC<sup>9</sup>) a noté à propos de cet indicateur de performance que « *la méthode actuelle de mesure de la performance ne reflète pas assez bien les résultats effectivement obtenus et [que] la qualité de la désorganisation pose problème* » [id., p.32].

Le concept de désorganisation est basé sur la prémissse voulant que la criminalité organisée est mise en œuvre par des réseaux relativement stables. Il implique qu'en arrêtant quelques-uns des personnages-clés et en semant la méfiance entre les acteurs criminels de ces réseaux, on parvient à en désorganiser le fonctionnement. Mais, pour dominante que soit dans les cercles de décideurs gouvernementaux la représentation d'une criminalité structurée en réseaux stables présidés par des parrains du crime, elle ne colle pas avec les faits observés sur le terrain. Dick Hobbs [1995] est connu pour ses études de délinquants professionnels actifs et c'est prudemment qu'il emploie le terme « *réseau criminel* » et qu'il le qualifie en soulignant la « *flexibilité* » et la capacité à « *muter continuellement* » [Hobbs, Dunnighan, 1999]. Peter Klerks explique la trajectoire d'un terme associé (« *démanteler* ») alors qu'il était appliqué aux opérations de police contre la criminalité organisée aux Pays-Bas. Ces concepts doivent beaucoup au développement de nouvelles techniques d'analyse, surtout l'élaboration de graphiques représentant les réseaux, c'est-à-dire des pictogrammes qui prétendent illustrer la structure des réseaux criminels. Le problème, comme le montrent amplemen Hobbs [1995] et d'autres ethnographes [Katz, 1988; Wright, Decker, 1994], c'est que l'apparente stabilité des réseaux – celle dépeinte par les outils d'analyse de la criminalité – est plus un *artefact* de l'analyse qu'une cartographie fidèle de la réalité mouvante en question. Klerks [2003, p. 102], soulignant « *les problèmes théoriques et méthodologiques [associés à] la création de sociodiagrammes de structures criminelles* », note ainsi qu'aux Pays-Bas, « *de nos jours, après avoir compris qu'un réseau compromis peut souvent limiter les dégâts en développant rapidement d'autres connections fonctionnelles latentes et ainsi recouvrir en peu de temps la plus grande partie de*

*son potentiel opérationnel d'origine, la police est devenue beaucoup plus modeste quant à ce qu'elle prétend avoir accompli.*

Il y a de bonnes raisons de douter de l'applicabilité du concept de «désorganisation». Premièrement, il présuppose que les structures criminelles sont stables et donc à même d'être «désorganisées»; mais ce présupposé de stabilité structurelle est erroné dès le départ. Deuxièmement, le concept de désorganisation est vague; à peu près n'importe quoi peut avoir droit de cité au titre de «désorganisation». Troisièmement, et sur ce point nous avons un besoin urgent de recherche, la désorganisation pourrait avoir des conséquences fortuites négatives. L'un des exemples convoqués pour illustrer ce point est la saisie des avoirs financiers d'un trafiquant de drogue d'importance moyenne [Sheptycki, 2004a, p.32]. Ces *dealers* sont souvent endettés car ils ont acheté à crédit les produits qu'ils revendent. La nécessité pressante de rembourser les prêteurs criminels peut pousser les entrepreneurs criminels endettés à commettre des délits d'une autre nature (vols à main armée, par exemple) dans le but d'obtenir l'argent nécessaire au remboursement de la dette. Si bien que «*ce que la police compte comme un groupe “désorganisé” peut tout aussi bien constituer une motivation à la commission de délits encore plus graves*» [*ibid.*].

## Saisie civile : un indicateur inefficace

La confiscation de biens est l'un des principaux indicateurs de performance dont on pense officiellement qu'il provoquera des revers de fortune chez les délinquants organisés. La chasse aux revenus de la criminalité organisée est une entreprise mondiale [Mitsilegas, 2003] mais les enjeux sécuritaires de la surveillance financière dépassent de loin les questions de criminalité organisée dont traite cet article [Levi, 2002 ; Levi, Gilmore, 2002]. Pour ce qui est des formes prosaïques de criminalité organisée envisagées par le Livre blanc, la logique peut en être énoncée simplement: plus on confisque de biens sur les marchés

criminels, moins la rentabilité marchande est élevée, si bien que moins de capitaux sont disponibles pour assurer le fonctionnement des activités criminelles existantes et moins de fonds sont susceptibles de s'investir dans de nouvelles activités [Sheptycki, 2003b, p.50]. Le gouvernement britannique soutient cette tactique avec grand enthousiasme, car au Royaume-Uni on peut désormais «*dépouiller les criminels de leurs biens*» [Levi, 2003] sans avoir recours à la procédure pénale, du fait que l'Asset Recovery Agency (ARA) dispose de pouvoirs considérables de saisie civile «[...] qui lui permettent de lancer au civil des procédures afin de saisir les revenus du crime lorsque des poursuites pénales ou un ordre de confiscation ne sont pas adaptés. D'autres dispositions permettent de confisquer les avoirs des délinquants dont les tribunaux considèrent qu'ils ont un "style de vie criminel", et ce qu'on puisse ou non établir un lien entre un bien en particulier et un délit caractérisé» [Home Office, 2004, p.36].

La feuille de route de l'ARA exige que cette agence apporte une contribution financière substantielle à la lutte contre la criminalité organisée [*ibid.*]. La chasse aux revenus du crime est une tendance mondiale [Gilmore, 1995 ; Sheptycki, 2000] qui a pu être qualifiée de «*permis de piller*» [Naylor, 2003, p.160]. On a ainsi fait valoir que la saisie de biens puisse parfois constituer une véritable catastrophe pour tel ou tel entrepreneur criminel, mais que pour le marché criminel dans son ensemble les saisies ne constituent qu'un simple coût de fonctionnement. Envisagée stratégiquement, c'est-à-dire dans le contexte des marchés criminels dans leur ensemble, la tactique de la confiscation de biens équivaut à une forme de taxation [Sheptycki, 2003b, p.50]. De son analyse de cette tactique policière, Naylor [2003, p.190] conclut: «*Après quinze années d'escalade progressive du processus, le fait brut reste que personne n'a été capable de déterminer avec la moindre certitude si la lutte contre la criminalité par le biais de la saisie des revenus du crime a eu le moindre effet palpable sur le fonctionnement des marchés illicites ou sur la quantité, la distribution et le comportement des revenus illicites. L'exercice tout entier repose donc sur une série de suppositions inexactes, ou du moins invérifiables,*

*qui vont à l'encontre du sens moral comme du sens commun. Et pourtant, dans le monde entier les forces de l'ordre ont été lâchées pour chercher, bloquer et saisir les revenus présumés du crime sur la base d'une vague assurance qu'il s'agit bien là de la manière la plus rentable d'affronter les crimes motivés par l'argent.»*

## Un remaniement à l'aveuglette ?

Le Livre blanc reste vague sur le chapitre des mesures concrètes des résultats et se contente de promettre qu'une analyse du régime de performance vis-à-vis de la criminalité organisée sera effectuée. Et d'appeler de ses voeux l'arrivée d'indicateurs de performance démontrant sans ambiguïté le bien-fondé de telle ou telle approche [Home Office, 2004, p. 55-56]. Parmi les indicateurs ainsi pressentis, on compte : des éléments indiquant un impact économique (par exemple, hausse des prix de détail des stupéfiants); une augmentation du nombre «*des groupes condamnés par la justice ou désorganisés*»; l'augmentation du nombre des biens saisis; l'augmentation des revenus fiscaux; l'amélioration de la confiance de la population; l'amélioration du renseignement et la réduction des dimensions encore inconnues; et l'augmentation des confiscations de marchandises de contrebande [*id.*, p. 56].

En d'autres termes, le plus grand remaniement du paysage policier britannique depuis quarante ans – un remaniement largement, si ce n'est entièrement, postulé sur la menace grandissante de la criminalité organisée transnationale – constitue avant tout une réaffirmation de ce qui est devenu le répertoire standard des mesures policières, quoique dans le contexte d'une importante concentration des pouvoirs de police sous l'autorité de la SOCA nouvellement créée. On s'est embarqué dans cette aventure non seulement sans expliciter clairement ce qui en constituerait le succès, mais encore sans trop se préoccuper des indicateurs permettant de mesurer les évolutions futures du système.

En réalité, il n'y a rien de surprenant à ce que cette révolution dans les affaires policières ait été lancée en l'absence de critères clairs d'évaluation. Le rapport de l'Audit Commission [1993] intitulé *Helping with Enquiries* déjà mentionné «n'a pas spécifié les mécanismes de suivi et d'évaluation de l'impact de la transition au travail de police basé sur le renseignement [ILP], qui permettraient de démontrer les bienfaits de ce changement de paradigme» [Christopher, 2004, p. 183]. Dit autrement, on n'avait dès le départ aucun outil de mesure permettant d'évaluer la performance de l'ILP. Ce défaut a souvent été souligné et certains auteurs ont conclu ni plus ni moins qu'en l'absence d'un outil de gestion permettant de juger de son efficacité, il y a longtemps que les promesses de la doctrine de l'ILP se sont avérées vaines [HMIC, 1997; Maguire, 2000; Maguire, John, 2003; Ratcliffe, 2002]. Le Livre blanc *One Step Ahead* ne cesse d'évoquer «l'ampleur des dommages occasionnés par la criminalité organisée» et affirme: «qu'une réduction de l'ensemble des dommages causés par la criminalité organisée» constituerait un résultat positif [Home Office, 2004, p.55]. Les dommages pourraient donc constituer un indicateur du succès de la lutte contre la criminalité organisée. Hélas, le Livre blanc maintient également qu'«il n'y a eu jusqu'ici dans le monde pratiquement aucune étude s'attachant à mesurer l'ampleur de la criminalité organisée et des dommages qu'elle cause» [id., p.8]<sup>10</sup>. Bref, *One Step Ahead* propose un indicateur (les dommages) puis s'empresse de préciser qu'il ne sera, peut-être, pas pratique de l'utiliser. Les études effectuées au Royaume-Uni et ailleurs depuis le début des années 1990 et qui ont donné lieu à l'adoption de l'ILP apparaissent de plus en plus clairement comme des «recherches dont les conclusions [étaient] données d'avance» [Weatheritt, 1986]. On nous pardonnera donc de faire nôtres les remarques caustiques que Mollie Weatheritt a formulées il y a presque vingt ans lorsqu'elle prédisait avec pessimisme que le succès des nouvelles tactiques policières contre la criminalité organisée serait inversement proportionnel à la rigueur qui serait mise à l'évaluer.

....

(10) Cette affirmation est inexacte. La version confidentielle du rapport d'évaluation des menaces du NCIS pour l'année 2000 contenait une tentative d'estimation des dommages sociaux, et le Home Office lui-même a publié une approche économétrique de la mesure de tels dommages. De plus, le chapitre v du livre de Maltz [1990] intitulé *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts* (Comment mesurer l'efficacité des politiques de contrôle de la criminalité organisée) traite de la mesure des dommages associés à la criminalité organisée. Ces tentatives d'évaluation quantitative des dommages sociaux ne vont pas sans rencontrer des difficultés [Sheptycki, 2004] car elles prennent mal en compte les dimensions quantitatives du problème, mais elles attestent néanmoins que des efforts ont bel et bien été entrepris pour mesurer les dommages occasionnés par la criminalité organisée.

# Conclusion

222 Nous avons démontré l'existence d'un mouvement transnational vers la concentration accrue des capacités policières dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord. La littérature dont nous avons rendu compte témoigne du fait que les spécificités nationales en matière policière restent importantes, mais elle laisse aussi penser que les conséquences de l'avènement de «la criminalité organisée transnationale» en tant qu'objet de gouvernance (mondialement, nationalement et sous-nationalement) a entraîné un changement des paysages policiers. Cet article s'est beaucoup arrêté sur le Livre blanc du gouvernement britannique *One Step Ahead. A 21<sup>st</sup> Century Strategy to Defeat Organised Criminals* mais, *mutatis mutandis*, nombre de nos remarques pourraient très bien s'appliquer à pratiquement tous les pays du monde développé. Nous avons mobilisé la théorie des relations internationales pour expliquer que ce changement est un effet du système transnational des États [Sheptycki, 1997]. Ces évolutions laissent souvent perplexes les criminologues et les praticiens de la police qui travaillent au plus près du terrain du fait d'un décalage évident entre une machine policière de renseignement aux allures de Léviathan et la réalité qu'elle prétend contrôler. Pour autant que je sache, personne n'a jamais évalué systématiquement, à l'aide d'une approche comparant plusieurs pays, les critères d'efficacité servant à mesurer ces changements; mais pour ce qui est du Royaume-Uni, la recherche indique clairement que l'architecture policière qui est en train d'émerger est fort mal adaptée à la mission qui est la sienne. Cela semble aussi être le cas au Canada [Sheptycki, 2004a], et il y a de bonnes raisons de croire que c'est également vrai d'une façon plus générale. Tout cela nous interroge quant à l'efficacité du système policier transnational qui est en train de voir le jour. Malheureusement, si l'on en juge par le cas britannique, les décideurs gouvernementaux sont mal armés pour répondre à ces interrogations.

Les évolutions du *policing* contemporain résultent d'un ensemble vaste et confus d'impulsions dont un grand

nombre sont transnationales. Les agents de la police eux-mêmes opèrent transnationalement pour diffuser de nouvelles bonnes pratiques concernant quasiment tous les domaines de leur champ professionnel, de l'attaque à main armée à la violence conjugale en passant par la médecine légale et les technologies de l'information appliquées au *policing*. La doctrine du travail de police basé sur le renseignement et l'adoption de la théorie de l'entrepreneuriat criminel au début des années 1990 ont donné lieu à une nouvelle vague de processus organisationnels lourde d'implications pour le *policing* au niveau mondial. Ces processus sont, dans l'ensemble, contradictoires et réactifs bien que les décideurs politiques aiment à les présenter comme planifiés et rationnels.

Ces observations terre-à-terre débouchent sur des questions concernant la légitimité de la gouvernance mondiale, spécifiquement en termes de reddition de comptes (*accountability*). Les agences policières qui affrontent la criminalité organisée (dont les services de sécurité, qui ont été mobilisés à cette fin) s'enveloppent dans le secret et il est donc difficile pour les criminologues universitaires de mener des recherches sur elles. Cela sape les efforts visant à évaluer en toute indépendance l'utilité de la nouvelle approche stratégique de la criminalité organisée par le renseignement. Mais, outre que les contraintes imposées aux chercheurs en sciences sociales indépendants limiteront de toute évidence leur capacité à évaluer le travail de ces organisations policières (évaluation qui est pourtant une condition *sine qua non* de la gouvernance démocratique), qu'apprend-on de plus sur la nature de la gouvernance contemporaine à l'aune de l'émergence transnationale de la doctrine de l'ILP durant ces dix dernières années? Les recherches dont il a été rendu compte ici renvoient *in fine* à l'injection d'une certaine définition, élaborée sous-culturellement, de la mission de police au sein des politiques et des pratiques mondiales de gouvernance. Certes, ce discours n'est pas le seul à avoir droit de cité dans la sphère de la gouvernance mondiale, et les policiers comptent parmi les acteurs les mieux placés pour en faire valoir les arguments. Mais il n'en reste pas moins que le discours sur la criminalité

organisée transnationale (et son cousin, le discours sur le terrorisme) est au premier rang des préoccupations de la gouvernance mondiale. Et comme les experts professionnels du *policing* sont bien placés pour influencer la nature de cette gouvernance, ils en ont, de fait, surdéterminé certains aspects.

La doctrine de l'ILP a eu des conséquences spécifiques sur l'architecture du *policing* et, partant, sur l'image que celui-ci projette. L'image produite à l'intérieur de la machine semble résolument effrayante et franchement dangereuse. Lorsqu'on contemple le monde depuis l'intérieur de la machine construite sur la criminalité organisée, c'est-à-dire du dedans du système policier de renseignement, ce que l'on aperçoit, ce n'est pas la réalité mais plutôt une infinité de données requérant une analyse tactique et stratégique mise au service de l'évaluation des menaces. Ceux qui travaillent à l'intérieur de la machine ont du mal à admettre que la doctrine de l'ILP ne produit que les habituelles représentations stéréotypées d'ennemis adaptés. Il existe bel et bien des gangs de criminels organisés, tout le monde le sait. Mais on ne peut toutefois pas nier que le système de renseignement policier en train d'émerger n'est pas bien adapté à la fonction qu'il est censé remplir (protéger la société des dommages causés par la criminalité), en dépit de ses succès occasionnels et fortement médiatisés. Le décalage entre les processus du *policing* transnational et le phénomène qu'il est supposé contrôler a des effets sur la gouvernance à tous les niveaux, parce que l'échec est délégitimant et qu'au bout du compte les lois pénales s'en trouveront décrédibilisées. En attendant, les images projetées par la machine construite sur la criminalité organisée ne servent qu'à intensifier notre sentiment de crise.

■ James SHEPTYCKI

Professeur de criminologie à York University, Toronto (Canada)

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

AUDIT COMMISSION, 1993, *Helping with Enquiries; Tackling Crime Effectively*, London, Audit Commission.

BERDAL (M.), SERRANO (M.), 2002, *Business as Usual? Transnational Organised Crime and International Security*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

CHRISTOPHER (S.), 2004, «A Practitioner's Perspective of UK Strategic Intelligence», in RATCLIFFE (J.H.) (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Annadale NSW, The Federation Press, p. 177-193.

DEN BOER (M.), 2002, «The Netherlands» in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 397-456.

DEN BOER (M.), DOELLE (P.), 2002, «Converge or Not to Converge... That's the Question: A Comparative Analysis of Europeanisation trends in Criminal Justice Organisations», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 1-71.

DORN (N.), MURJI (K.), SOUTH (N.), 1992, *Traffickers; Drug Markets and Law Enforcement*, London, Routledge.

EDWARDS (A.), GILL (P.), 2003, *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge.

FIJNAUT (C.), 1999, «Observations concerning Recent Police Service Reorganisations in Western Europe», in BRUINSMA (G.J.), Van der Vijver (C.J.) (eds.), *Public Safety in Europe*, Twente, University of Twente, p. 129-135.

FLYGHED (J.), 2002, «Sweden», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 1-71.

GILL (P.), 2000, *Rounding up the Usual Suspects; Developments in Contemporary Law Enforcement Intelligence*, Aldershot, Ashgate.

GILMORE (W.C.), 1995, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Counter Measures*, Strasbourg, Council of Europe.

GREGORY (F.), 2003, «Classify, Report and Measure: the UK Organised Crime Notification Scheme», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge.

HAGEDORN (F.), BIGO (D.) 2002, «France», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 209-242.

HMIC, 1997, *Policing with Intelligence - A Thematic Inspection on Good Practice*, London, Home Office, Her Majesty's Inspectorate of Constabulary .

HOBBS (D.), 1995, *Bad Business*, Oxford, Clarendon.

HOBBS (D.), DUNNIGHAN (C.), 1999, «Serious Crime Networks; the Police response to a Local Problem», in CARLEN (P.), MORGAN (R.) (eds.), *Crime Unlimited? Questions for the 21<sup>st</sup> Century*, London, Macmillan.

HOME OFFICE, 2004, *One Step Ahead. A 21<sup>st</sup> Century Strategy to Defeat Organised Crime*, presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her majesty, March (Cm6167).

KATZ (J.), 1988, *Seductions of Crime*, New York, Basic Books.

KLERKS (P.), 2003, «The Network Paradigm applied to Criminal Organisations; Theoretical Nitpicking or a Relevant Doctrine for Investigators? Recent developments in the Netherlands», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge.

KRUIZE (P.), 2002, «Denmark», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 159-178.

KÜHNE (H.-H.), 2002, «Germany», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 243-260.

LEVI (M.), 2002, «Money Laundering and its Regulation», *The Annals of the American Academy of Social and Political Science*, July, 582, p. 181-194.

LEVI (M.), 2003, «Criminal Asset Stripping: Confiscating the Proceeds of Crime in England and Wales», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge, p. 212-226.

LEVI (M.), GILMORE (W. C.), 2002, «Terrorist Finance, Money Laundering and the Rise and rise of Mutual Evaluation: a New Paradigm for Crime Control?», *The European Journal of Criminal Law Reform*, Vol. IV, n° 2, p. 337-364.

MAGUIRE (M.), 2000, «Policing by Risks and Targets: some Dimensions and Implications of Intelligence-led Social Control», *Policing and Society*, Vol. IX, n° 4, p. 315-337.

MAGUIRE (M.), JOHN (T.), 2003, *Second Round Targeted Policing Initiative: Rollout of National Intelligence Model*, London, Home Office.

MALTZ (M.), 1990, «The Harms Produced by Organized Crime», Chapter v, in MALTZ (M.), *Measuring the Effectiveness of Organized Crime Control Efforts*, Chicago, University of Chicago Press.

MANNING (P.K.), 1997, *Police Work: The Social Organisation of Policing*, Prospect Heights III, Waveland Press.

MITSILEGAS (V.), 2003, «Countering the Chameleon Threat of Dirty Money; "Hard" and "Soft" Law in the Emergence of a Global Regime against Money Laundering and Terrorist Finance», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge, p. 195-211.

NAYLOR (R.T.), 2003, «Sur la piste de l'argent sale: une pente savonneuse en matière de lutte contre la criminalité», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Les coulisses de la mondialisation», n° 52, premier trimestre.

NEWBURN (T.) (ed.), 2003, *The Handbook of Policing*, Cullompton, Devon, Willan Publishing.

PEARSON (G.), HOBBS (D.), 2001, *Middle Market Drugs Distribution*, London, Home Office.

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

- PRESS ASSOCIATION, 2004, «Blair unveils Plans for "British FBI"», *The Guardian*, February 9.
- RATCLIFFE (J.), 2002, «Intelligence-led Policing and the Problems of Turning Rhetoric into Practice», *Policing and Society*, Vol. xii, n° 1, p. 53-66.
- RATCLIFFE (J.) (ed.), 2004, *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Annadale NSW, The Federation Press.
- REINER (R.), 1985, *The Politics of the Police*, Harvester Wheatsheaf
- REINER (R.), 1997, «Policing and the Police», in MAGUIRE (M.), MORGAN (R.), REINER (R.) (eds.), *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, Clarendon.
- ROGERS (K.), 2004, «Developments in Australian Strategic Criminal Intelligence», in RATCLIFFE (J.H.) (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Annadale NSW, The Federation Press, p. 11-24.
- ROZENBERG (J.), 2003, «Blair wants "FBI force" to tackle Organised Crime», *The Daily Telegraph*, July 8.
- RUGGIERO (V.), 2003, «Global Markets and Crime», in BEARE (M.) (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, Toronto, Toronto University Press, p. 171-182.
- SCHOCKWEILER (A.), 2002, «Luxembourg», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 387-395.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 1997, «Trasnationalisation, Crime Control and the European State System; A Review of the Literature», *The International Criminal Justice Review*, Vol. vii, p. 130-140.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 1998, «Policing, Postmodernism and Transnationa-  
liation», *British Journal of Criminology*, Vol. xxxviii, n° 3, p. 485-504.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2002, «Policing the Virtual Laundrette», in SHEPTYCKI (J.W.E.) (ed.), *Issues in Transnational Policing*, London, Routledge.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2003a, «Against Transnational Organised Crime», in BEARE (M.) (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organised Crime, Money Laundering and Corruption*, Toronto, University of Toronto Press.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2003b, «Global Law Enforcement as a Protection Racket; some Sceptical Notes on Transnational Organised Crime as an Object of Global Governance», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2003c, «The Governance of Organised Crime in Canada», *Canadian Journal of Sociology*, Vol. xxviii, n° 4.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), RATCLIFFE (J.) 2004, «Setting the Strategic Agenda», in RATCLIFFE (J.H.) (ed.), *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Annadale NSW, The Federation Press, p. 194-209.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2004a, *Review of the Influence of Strategic Intelligence on Organised Crime Policy and Practice*, Home Office Special Interest Paper n° 14, London, Home Office Crime and Policing Group.

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

- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2004b, «Organisational Pathologies in Police Intelligence Systems; some Contributions to the Lexicon of Intelligence-led Policing», *European Journal of Criminology*, Vol.1, n° 3, July.
- SHEPTYCKI (J.W.E.), 2005, *En quête de police transnationale*, Bruxelles, De Boeck-Larcier.
- STELFOX (P.), 2003, «Transnational Organised Crime; A Police Perspective», in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; perspectives on global security*, London, Routledge.
- VAN DE BUNT (H.), KLEEMANS (E.), 2004, «Transnational Organized Crime: New Directions for Empirical Research and Public Policy», in BRUINSMA (G.J.), EFFERS (H.), DE KEIJSER (J.) (eds.), *Punishment, Places and Perpetrators*, Cullompton, Devon, Willan Publishing.
- VERMEULEN (G.), 2002, «Belgium», in DEN BOER (M.) (ed.), *Organised Crime; a Catalyst in the Europeanisation of National Police Agencies?*, Maastricht, European Institute of Public Administration, p. 119-158.
- WEATHERITT (M.), 1986, *Innovations in Policing*, London, Croom Helm.
- WOODIWISS (M.), 2003a, «Transnational Organized Crime: The Strange Career of an American Concept», in BEARE (M.) (ed.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering and Corruption*, Toronto, Toronto University Press, p. 3-34.
- WOODIWISS (M.), 2003b, «Transnational Organised crime; the Global Reach of an American Concept» in EDWARDS (A.), GILL (P.) (eds.), *Transnational Organised Crime; Perspectives on Global Security*, London, Routledge, p. 13-27.
- WRIGHT (R.), DECKER (S.), 1994, *Burglars on the Job; Street Life and Residential Break-ins*, Boston, Northeastern University Press.

*Cet article analyse la manière dont les États baltes se conforment aux exigences en matière de JAI et de procédures d'évaluation imposées par leur entrée dans l'Union européenne.*

*Une approche de la gouvernance à plusieurs niveaux est adoptée afin de refléter les développements institutionnels et les programmes d'assistance et de lutte contre la criminalité organisée. On note que c'est le caractère subjectif des évaluations qui a permis à ces États d'être prêts pour l'accès à l'échéance de 2004.*

# Élargissement de l'UE en 2004 et alignement sur l'acquis communautaire en matière de JAI

## Adhésion des États baltes \*

par Frank GREGORY

**L**, élargissement de l'Union européenne (UE) offre l'opportunité d'examiner la question de l'alignement sur l'acquis communautaire (l'ensemble des instruments du type actions communes, plans communs et décisions-cadres) en matière de Justice et Affaires intérieures (JAI) issu en droite ligne du «troisième pilier» de l'UE créé par le traité de Maastricht et amendé par le traité d'Amsterdam (au cours duquel le «troisième pilier» fut renommé «police et coopération

•••• (\*) Traduit de l'anglais par François-Xavier Priour.

judiciaire en matière criminelle»). L'orientation politique de la DG JAI est de contribuer à faire de l'UE une «zone de liberté, de sécurité et de justice». L'acquis en termes de JAI est évalué au chapitre 24 de l'acquis de l'adhésion et recoupe partiellement certaines orientations définies au terme du «premier pilier» de l'UE, concernant le contrôle des frontières.

Cet article se concentre sur les pays baltes, Estonie, Lettonie et Lituanie<sup>1</sup>. Toutefois, le rapport de la commission précise que l'évaluation des pays baltes fait ressortir des problèmes du même ordre que ceux rencontrés dans d'autres pays candidats à l'adhésion, ce qui leur donne une portée générale. Le texte du traité d'adhésion laisse d'ailleurs entendre que si, indéniablement, tous les pays d'Europe centrale et orientale ont tenté depuis dix ans de réformer leurs systèmes de maintien de l'ordre, il reste beaucoup à faire sur le plan de la mise en œuvre.

Néanmoins, le processus final d'évaluation comportait une certaine latitude, dans la mesure où l'acquis JAI, quoique plus développé, ne constitue pas pour autant une série précise de critères d'entrée. Comme l'a déclaré un officiel du Home Office britannique : «*Le problème vient en partie du fait que, dans le domaine JAI, il n'y a pas vraiment d'acquis, [...] il reste beaucoup de marge aux systèmes nationaux et aux opérations locales*<sup>2</sup>.» Même le tableau de bord, l'outil de mesure interne de l'UE en matière de JAI, ne représente guère plus qu'une *check-list* politique, et non pas une série de mesures ayant valeur légale [House of Commons, 1999], encore que certains aspects de l'acquis JAI soient plus faciles à contrôler chez les nouveaux membres que chez les autres, par exemple la conformité au système de Schengen, la capacité légale et institutionnelle à rejoindre Europol, ou l'adhésion aux conventions régionales ou internationales.

En ce qui concerne ce domaine prioritaire dans la politique JAI de l'UE qu'est le contrôle du crime organisé, l'Union n'a pas été en mesure à ce jour de produire une quelconque «norme» pouvant servir d'objectif aux États membres, en dehors des aspects strictement légaux et institutionnels. Par conséquent, comme le note Fijnaut [2004, p.270] : «*On manque tout simplement d'une compréhension suffisante du crime organisé lui-même*

....

(1) L'auteur faisait partie, avec P. Rawlinson et G. Brooke, des chercheurs affectés au projet intitulé: ESRC Award L213252013, «*Crime, Borders and Law-enforcement: A European Dialogue for Improving Security*», et intégré au programme du Conseil de la recherche économique et sociale (ESRC) britannique, «*One Europe or Several?*». Ce projet visait l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

....

(2) Lesley Pallett, directrice de l'Unité EU et International (Organised and International Crime Directorate), UK Home Office [House of Lords, 1999-2000, p.5].

....

(3) Interview réalisée à Bruxelles en avril 2000.

*pour être en mesure de [...] déterminer [les améliorations éventuellement dues à des orientations JAI pertinentes].* » C'est pourquoi il a bien fallu parfois procéder à des évaluations en partie subjectives. Un officier de police danois travaillant pour le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (direction générale H - Justice et Affaires intérieures, en mission d'évaluation dans les États candidats à l'adhésion) a déclaré dans une interview qu'il cherchait simplement à voir s'il existait des « résultats » en rapport avec les ressources réellement disponibles dans tel ou tel pays<sup>3</sup>. Cette pratique est conforme aux commentaires du directeur général de la DG JAI (Commission), Adrian Fortescue [House of Lords, 1999-2000, Q.306 et Q.308], lequel suggèrait: « *Pour moi, le point d'achoppement, et sans doute le plus intangible de tous, c'est: à quel moment du processus nos États membres ont-ils le sentiment d'avoir, dans certaines de ces zones extrêmement sensibles, de véritables partenaires avec lesquels ils peuvent coopérer, leur alter ego dans les pays candidats en somme?* »

Certes, un officiel du ministère de l'Intérieur allemand a déclaré: « *Nous sommes très clairs sur le fait qu'il ne peut en aucun cas y avoir un appauvrissement des normes de sécurité et que les nouveaux venus doivent se mettre au niveau des membres plus anciens.* » [House of Lords, Q.270] Il n'en reste pas moins que le traité d'adhésion prévoyait bien une période de transition en termes de JAI après l'élargissement de 2004.

Toutefois, étant donné que les considérations sécuritaires dominent encore et toujours l'agenda JAI, les nouveaux États membres admettent la nécessité de progresser autant que faire se peut. En conséquence, comme le note Mönar [2000]: « *L'exclusion [de l'UE], de ce fait, [est devenue] une menace potentielle [...] exclusion en cas de non-respect de l'acquis [...] et en même temps instrument permettant d'imposer cet acquis aux États se préparant à l'adhésion (ce qui implique) des défis pratiques majeurs [...].* » Cette nouvelle pression externe nous est rapportée par Rawlinson [2001, p.22], dans une interview d'un procureur lituanien selon lequel « *avant c'était Moscou, maintenant c'est Bruxelles* ».

232

L'objet du présent article est d'illustrer ces pressions et défis pratiques, mais aussi de montrer que la recherche de solutions ne saurait s'entendre qu'à long terme. Le sujet lui-même s'inscrit dans ce large domaine baptisé par Rosamond [2003, p. 120] «*la métaphore organisationnelle*» de la gouvernance multi-niveaux, une des nombreuses approches théoriques de l'étude des processus décisionnels politiques au sein de l'UE. Encore que, comme le souligne Uçarer [2003, p. 295; p. 308], nonobstant «*le mélange complexe de procédures communautarisées ou intergouvernementales*», la JAI reste «*intrinsèquement intergouvernementale*». Reste que, même en tenant compte de la restriction intergouvernementaliste d'Uçarer, dans le domaine des politiques de JAI, on peut encore affirmer que le commentaire de Hix [1999, chap. VIII] faisant de l'UE essentiellement «*un état de réglementation*» s'applique pleinement dans la mesure où l'acquis JAI dépend lourdement, en termes d'efficacité, de la qualité des institutions de service public mises en place par les États membres eux-mêmes – police, douanes, gardes frontières et système judiciaire – et des ressources qui leur sont allouées pour veiller à la mise en œuvre ou au processus de réglementation. C'est bien cette disponibilité des ressources allouées au service public que les problèmes rencontrés par les candidats à l'adhésion ont permis de tester. Il est à espérer que cet article, au terme de son examen de la modernisation des dispositifs répressifs dans les pays baltes, de leur capacité à satisfaire aux exigences et aux standards de l'UE en matière de respect du contrôle des frontières extérieures, de prévention et de lutte contre la criminalité grave et organisée, mais aussi de contrôle de la corruption, permettra d'élargir notre compréhension des enjeux de l'élargissement en termes de JAI, de telle sorte que ce domaine ne reste pas totalement ce que Uçarer [1999, p. 249] qualifie de «*territoire inexploré en termes de politique publique multilatérale*».

Nous commençons notre analyse par l'examen des problèmes généraux liés à l'adhésion et à l'acquis JAI. Nous nous pencherons ensuite successivement sur le processus d'engagement des pays candidats dans le domaine JAI, les

modalités d'assistance au respect de la JAI, les problèmes liés à la lutte contre la criminalité organisée dans les pays baltes. Nous conclurons par une évaluation des objectifs atteints dans ces États.

## L'adhésion et l'acquis JAI : problèmes généraux

L'acquis JAI représente à la fois une déclaration formelle des exigences à respecter et un champ politique dans lequel l'UE attend certains niveaux de résultats de la part des nouveaux États membres. L'UE attendait des candidats qu'ils développent des systèmes judiciaires pénaux efficaces, concrets, soumis aux contrôles démocratique et législatif. Ce développement semblait aller de pair avec le nouveau statut post-communiste de ces pays, et il semblait nécessaire en vue de contrer la menace criminelle grandissante en provenance de l'ex-URSS et de l'Europe orientale. C'est cette perception d'une menace que l'on a pu décrire comme une tendance de l'UE à l'«amélioration des dispositifs de sécurité et de l'ordre public», qui a dicté son approche du problème des mesures compensatoires à l'accès aux «libertés» du programme du Marché unique [Anderson, den Boer, 1995].

L'ouverture concrète des négociations pour l'adhésion, en 1998, a nécessité l'expression de l'acquis en des termes précis, au titre du «pilier» JAI, et ceci sous deux formes distinctes : la déclaration des «contenus» de l'acquis à remplir et les attentes en termes de qualité de la mise en œuvre. Il faut ici insister sur trois points. Premièrement, chaque État candidat devra accepter l'intégralité de l'acquis tel qu'il se présente à la date de son adhésion. Deuxièmement, on attend au titre de l'acquis, de la part des nouveaux États membres, *«que vous [le pays candidat] mettiez vos institutions, systèmes de gestion et arrangements administratifs au niveau des normes de l'Union; en particulier que vous adoptiez et mettiez en œuvre des mesures visant le contrôle des frontières externes, demandes d'asile et immigration, ainsi que des mesures*

visant à prévenir et combattre la criminalité organisée et le trafic illicite de stupéfiants<sup>6.</sup>» Troisièmement, il est précisé que l'on attend de l'UE elle-même «assistance, surveillance et évaluation».

L'acquis JAI fut lui-même élargi en 1999 par les conclusions du sommet de Tampere. S'il est vrai que les actions contre la criminalité organisée sont encore considérées comme hautement prioritaires, Tampere souleva plusieurs points nouveaux et l'on en attend désormais davantage des systèmes répressifs, ce qui a créé de nouvelles exigences auxquelles doivent se conformer les nouveaux États membres ou candidats à l'adhésion. Tampere mettait particulièrement l'accent sur l'immigration illégale et le blanchiment d'argent, mais le *community policing* et les problèmes de sécurité locale étaient également abordés. Ainsi, en plus des exigences de Tampere que sont les normes minimales de protection des victimes d'actes criminels et les programmes nationaux d'aide aux victimes ou de lutte contre la délinquance, les nouveaux membres auront aussi pour tâche de développer une force policière spécialisée dans les domaines gourmands en ressources que sont la délinquance financière, la cybercriminalité et les atteintes à l'environnement. Or, il faut noter que les aides réellement attribuées par l'UE au titre de la JAI (à l'exclusion des transferts entre États membres) sont traditionnellement peu élevées, et fortement axées sur le contrôle des frontières [House of Lords, 1999-2000]. La répartition de ces aides au sein même des services concernés reste inégale elle aussi, puisque dans le domaine de la surveillance des frontières, par exemple, les services douaniers ont généralement reçu plus de formations que les autres, et sont susceptibles d'utiliser jusqu'à 25 % des ressources en provenance de l'UE, tandis que les gardes-frontières dépendent plus fortement des budgets nationaux [Korps Landelijke Politiediensten - KLP, 2004, p. 40].

Les rapports finaux sur les pays candidats à l'adhésion, publiés en 2003, et le traité d'adhésion lui-même, renseignent sur la forme finale prise par l'évaluation de la conformité à l'acquis JAI, et indiquent que cette évaluation n'exigeait pas l'alignement total avant l'entrée. Premièrement, chaque «rapport global de suivi» de la Commission publié

....

(6) European Union, The Council, «Draft List of the Acquis of the Union and its Member States in the Field of Justice and Home Affairs».

<http://www.ue.eu.int/jai/article.asp?lang=eng&id=69806473>, visité le 25/10/99.

en 2003 sur les États baltes candidats insiste sur deux points importants du chapitre 24 concernant l'acquis JAI :

- les trois pays «remplissent pour l'essentiel (je souligne) les conditions et engagements découlant des négociations d'adhésion»;
- bien que «la plus grande partie de ce chapitre porte sur l'acquis de Schengen [...], cet acquis ne s'appliquera pas aux nouveaux membres dès leur entrée, mais seulement après une décision ultérieure et séparée du Conseil».

Il est clair, par conséquent, que certains éléments importants de l'alignement sur l'acquis JAI sont renvoyés à une période de transition postérieure à l'adhésion. Et, en effet, selon le commentaire de Pastore [2004, p.131-132], «ce succès provisoire doit certainement quelque chose, comme ce fut le cas dans d'autres domaines des négociations, à l'attention prépondérante portée par les négociateurs de l'UE à la dimension normative de l'acquis plutôt qu'à la mise en œuvre [ainsi qu'à] l'organisation en deux temps de l'élargissement du système de contrôle d'entrée dans l'UE».

La manière dont il convient d'entendre cette période de transition est formellement stipulée dans les articles 34 à 36 et l'article 39 du traité d'adhésion. L'article 34 évoque une aide financière temporaire, dénommée «facilité transitoire», laquelle «répond à la nécessité permanente de renforcer la capacité institutionnelle dans certains domaines au moyen d'actions qui ne peuvent pas être financées par les fonds structurels, en particulier dans les domaines suivants: la justice et les affaires intérieures (renforcement du système judiciaire, contrôles aux frontières extérieures, stratégie de lutte contre la corruption, renforcement des moyens répressifs) [...]» (article 34.2). L'article 39 octroie à la Commission le pouvoir de «prendre des mesures appropriées en précisant les conditions et les modalités de leur application (...) si de graves manquements ou un risque imminent de graves manquements sont constatés dans un nouvel État membre en ce qui concerne la transposition, l'état d'avancement de la mise en œuvre ou l'application des décisions-cadres ou de tout autre engagement, instrument

*de coopération et décision afférents à la reconnaissance mutuelle en matière pénale adoptés sur la base du titre VI du traité UE, et des directives et règlements relatifs à la reconnaissance mutuelle en matière civile adoptés sur la base du titre IV du traité CE<sup>8</sup>.*

....

(8) EU 2003: «Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'UE», AA2003/ACT/fr1.

## Le processus d'engagement des États candidats dans le domaine de la JAI

Il existe assez peu d'études détaillées des États candidats au sujet de leur approche de la JAI, bien qu'il existe quelques études disponibles au cas par cas, abordant certains aspects du problème, ainsi qu'une étude générale sur les questions d'immigration et de droit d'asile [Eisl, 1997; Lavenax, 1998; Borissova, 2003]. Eisl a identifié les premiers pas «concrets» de l'UE: la coopération des États candidats sur les questions de JAI, suite au sommet des ministres concernés (de l'UE et des candidats) en septembre 1994 à Berlin. Il en est résulté la «déclaration de Berlin», qui a permis d'identifier une liste de priorités communes et de mettre l'accent sur la coopération en matière de lutte anti-drogue, trafic de matières nucléaires, immigration illégale et traite d'êtres humains. La déclaration proposait également un échange régulier d'informations, et les ministres ont convenu de «développer une forme de coopération future qui satisfasse tous les participants» [Eisl, 1997].

Toutefois, il ne faut pas oublier que l'UE et ses États membres ne sont pas les seuls «acteurs» en matière d'aide et d'évaluation de la situation dans les pays candidats à l'adhésion. Les États-Unis ont un rôle significatif, lorsqu'il s'agit de ces domaines politiques, à travers leur programme de formation anticriminalité et d'assistance technique (ACTTA), mais aussi via l'École internationale de police (International Law Enforcement Academy, ILEA) de Budapest, en coopération avec le gouvernement hongrois. Les Nations unies ne sont pas en reste avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Programme des Nations unies pour le contrôle international

des drogues (PNUCID), procurant aide et assistance, avec des programmes de contrôle de l'offre et de la demande des drogues illicites. Sans oublier certaines initiatives européennes significatives comme le GRECO (groupe d'États contre la corruption) du Conseil de l'Europe. Au niveau intergouvernemental, le groupe des États de la région de la mer Baltique apporte des contributions significatives avec, par exemple, l'établissement en 1996 d'une commission spéciale de lutte contre la criminalité organisée, et une concentration des efforts sur des mesures pratiques de coopération en matière de maintien de l'ordre.

Les obligations des États candidats en matière de lutte contre la criminalité organisée étaient pour leur part spécifiées dans le « pacte de préadhésion sur la criminalité organisée », et soulignées à nouveau dans le tableau de bord du volet JAI de l'adhésion. Au nombre de ces obligations : l'adhésion aux instruments de coopération, aux conventions internationales et régionales ; le fait de se doter de « *corps judiciaires et policiers centralisés [...] destinés à coordonner la lutte contre la criminalité organisée* », et capables d'opérer autant à l'échelle nationale qu'en coopération avec d'autres États ; la capacité de satisfaire aux obligations d'Europol ; à participer aux échanges d'informations policières dans le respect des règles élémentaires de protection des données ; et enfin se doter des moyens de prévenir, détecter et supprimer la corruption. L'environnement de travail, le contexte Europol ne manquent pas d'être signifiants en termes d'exigences pour l'adhésion, car on voit bien dans les rapports d'adhésion nationaux de 2001 que la capacité à établir des liens de préadhésion avec Europol est considérée comme une réussite notable.

## Modes d'assistance pour la mise en conformité avec l'acquis JAI

La stratégie de préadhésion de l'UE, destinée à permettre un « dialogue structuré » entre l'UE et les pays candidats dans le cadre de la JAI, et mise en œuvre à travers les accords européens et des programmes comme PHARE (aides de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale),

GROTIUS (programme de l'UE facilitant la coopération judiciaire entre États membres), SHERLOCK, STOP (programmes d'incitation et d'échange en direction des personnes responsables de la lutte contre la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants), OISIN (programme d'échange, de formation et de coopération entre la police, les douanes et d'autres autorités en charge du maintien de l'ordre); ainsi que le projet conjoint UE-Conseil de l'Europe nommé OCTOPUS (couvrant la corruption et la criminalité organisée) et les projets GRECO. Dans cette partie, nous allons considérer d'abord l'évolution du «dialogue structuré», et ensuite la façon dont les progrès des candidats sont à la fois aidés et évalués.

Il est évident que dans ce domaine précis de la relation entre UE et États candidats, la construction d'un vrai partenariat n'avait rien d'une sinécure. Eisl [1997, p. 354] est allé jusqu'à dire que l'UE avait tendance à considérer toute proposition émanant des candidats comme «*simplement pour information*». Cela indiquait qu'à cette époque, l'UE n'exigeait pas que ses États membres prennent en considération ces propositions. Turnbull [1997, p. 212] décrit la coopération en matière de JAI comme ayant connu «*des débuts mouvementés*» et fait état de commentaires émanant de représentants des pays candidats selon lesquels le processus ne représentait qu'un «*monologue sans structure*». En ce qui concerne PHARE, le rapport de Pricewaterhouse Coopers [1998, p. 7] «Évaluation du programme PHARE» commente en ces termes: «*Nous avons été surpris du manque d'information et de documentation sur les programmes et projets.*»

Avant 1997, la relation JAI entre l'UE et les candidats se caractérisait surtout par une approche «à la carte» (voire «*shopping list*») [Pricewaterhouse Coopers, 1998, p. 12; Eisl, 1997, p. 355]. Depuis 1997, on est passé à une approche conditionnée par l'adhésion. Elle a pris différentes formes, et les priorités ont varié en fonction des présidences des pays. Les liens bilatéraux et multilatéraux se sont développés eux aussi depuis 1990, dans le domaine de la JAI, et il existe de nombreux exemples de liens tissés entre les pays baltes candidats et leurs voisins immédiats dans l'UE. On a même vu se dessiner des liens similaires avec

des États membres nettement plus éloignés, comme la France ou la Grande-Bretagne.

Dernière étape du processus d'adhésion JAI: le « jumelage », lancé en mai 1998 et décrit par la Commission européenne (1999) comme « *le mécanisme principal* de la construction d'une institution destinée à « *offrir des résultats spécifiques [...] en termes de mise en œuvre des priorités régionales* ». La JAI fut considérée comme l'une de ces priorités de 1989 à 1999. Le jumelage permettait la mise en place de liens spécifiques, aux niveaux institutionnel et opérationnel, entre pays candidats et pays membres, appliqués à des besoins qui auraient nécessité jusqu'à deux ans de travail pour des experts extérieurs. À cela s'ajoutaient le TAIEX (échange d'information sur l'assistance technique<sup>10</sup>), un outil destiné à couvrir les besoins à court terme (deux semaines), et le jumelage « léger » pour le moyen terme. Au surplus, Europol proposait également son propre processus de jumelage, à travers le projet d'élargissement d'Europol, lequel couvrait sept domaines-clés de l'intégration, comme les opérations et les technologies de l'information<sup>11</sup>.

Après l'adhésion, l'aide à la JAI se poursuit, partiellement, à travers la facilité transitoire, pour aider les nouveaux États membres à « *développer et renforcer leur capacité administrative de mettre en œuvre et de faire respecter la législation communautaire et favoriser l'échange de bonnes pratiques entre pairs*<sup>12</sup> ». Ce dernier point s'inscrit dans la continuité du processus de jumelage et suppose que « *la procédure d'appel à propositions par l'intermédiaire du réseau de points de contact dans les États membres continue à s'appliquer, comme cela est prévu dans les accords-cadres conclus avec les États membres actuels aux fins de l'assistance de préadhésion*<sup>13</sup> ». Les crédits alloués pour cette facilité transitoire sont indiqués ci-dessous.

....

(10) Sur le jumelage, cf. le rapport des consultants à la Commission, «The 1998 Twinning Round Projects», juillet 2000.

....

(11) Europol: «Europol Enlargement Project», <http://www.europol.eu.int/newms/enlargement.htm>, visité le 27/8/04.

....

(12) AA2003/ACT/fr1, *op. cit.*; cf. aussi Commission européenne, « Transition Facility Programming and Implementation Guide », C(2003)4884, Bruxelles, 19/12/03, et Commission européenne, « The PHARE Programme: Priorities of PHARE », <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/focus.htm>, visité le 23/8/04.

....

(13) *Ibid.*

Facilité transitoire (en millions d'euros, prix de 1999)

2004	2005	2006
200 M€	120 M€	60 M€

Toutefois, ces aides qui représentent 380 millions d'euros, sont destinées à couvrir non seulement les besoins en JAI,

mais encore ceux de neuf domaines majeurs de la politique de l'UE, comme le marché intérieur.

D'autre part, il est possible d'obtenir des aides à travers la facilité Schengen pour financer «*des actions sur la nouvelle frontière externe de l'Union, en vue de la mise en œuvre de l'acquis Schengen et du contrôle des frontières externes*»<sup>14</sup>. La facilité transitoire et les paiements du fonds Schengen prennent la forme d'un versement annuel global par pays. Les montants concernant Schengen sont indiqués ci-dessous.

Facilité Schengen (millions d'euros, prix de 1999)

	2004	2005	2006
Part des États baltes*	285,6M€	301,86M€	270M€
	31,9 %	35,6 %	28,24 %

\*Avec 135,7 M€, la Lituanie reçoit la plus grosse part de tous les nouveaux États membres

Lorsqu'on se penche sur l'acquis dans son ensemble, du point de vue du maintien de l'ordre et du contrôle de la criminalité, il devient clair que ce sont les domaines couverts par le programme PHARE dans le cadre du «premier pilier», pour ce qui concerne le processus d'adhésion puis, après Amsterdam, les domaines relevant de l'acquis Schengen, qui ont offert l'approche formelle la mieux structurée pour ce qui est de favoriser l'adhésion. Il s'agit de domaines où les progrès se mesurent en fonction d'objectifs clairs et quantifiables, comme le contrôle des trafics illicites ou les délais de traitement des demandes d'asile. La brève section suivante, en revanche, aborde la criminalité organisée, un aspect de la JAI qui, par nature, n'est pas comparable en termes de spécificité, et sera donc relativement plus ouvert à la subjectivité dans l'évaluation.

## La lutte contre la criminalité organisée dans les pays baltes de 1998 à 2000

Les données de l'enquête ci-dessous sont pour la plupart extraits des rapports et opinions de la Commission

....

(14) AA20003/ACT/1, op. cit.

concernant l'élargissement à chaque État. En ce qui concerne l'Estonie, le rapport mentionne des problèmes de corruption au sein de la police et s'inquiète d'un manque de formation et de personnel. Ces conclusions suggèrent que la police, principale institution de répression du crime organisé, ne serait pas nécessairement en mesure de collecter des informations précises et fiables sur la question. Il est vrai que l'Estonie a maintenant mis en place son Conseil national de la police, en charge de la stratégie de lutte contre la criminalité organisée; toutefois des dissensions subsistent avec le Conseil de la police de sécurité quant à la répartition des prérogatives d'enquête. Le rapport de l'UE (1999) ne cite pas de chiffres spécifiquement liés au crime organisé, mais fait clairement référence à des problèmes de « délinquance financière ».

Pour ce qui est de la Lettonie, le rapport de 1999 qualifie la corruption de problème « sérieux », particulièrement dans les douanes et certains services de police. L'appartenance à une organisation criminelle n'est pas encore classifiée comme délit; et la Lettonie ne semble pas avoir renforcé son système répressif ou avancé dans le traitement de la question du crime organisé. Le rapport de la Commission fait spécifiquement référence au besoin de mieux définir et coordonner le rôle de chacune des institutions lettones chargées de la criminalité organisée. Il n'existe aucune statistique sur la question. Il semble par conséquent peu probable que la Lettonie soit en mesure de fournir une base de connaissances fiable en vue d'établir une stratégie de contrôle.

Concernant la Lituanie, on retrouve la corruption au rang des problèmes cités par le rapport de la Commission. Toutefois, le rapport de 1999 conclut que la police lituanienne possède « une évaluation adéquate des menaces criminelles pesant sur la société lituanienne ». Qui plus est, le rapport fait une référence positive au programme lituanien de mesures additionnelles de lutte contre la criminalité organisée de 1999, à l'encouragement de la coopération interinstitutionnelle et au fait que la police lituanienne enquêtait à l'époque sur les vingt « principaux gangs criminels opérant dans le pays ». En termes de collecte de données sur la criminalité organisée, il est

démontré que le système de collecte statistique lituanien est capable de discriminer des prévenus appartenant ou non à une bande organisée. On peut donc suggérer, en fonction des informations ci-dessus, que la Lituanie est, parmi les trois pays concernés, celui qui a démontré les meilleures chances de procéder à un audit fiable de la situation du crime organisé à l'échelle nationale, en fonction des critères qui sont ceux de l'UE.

Il est intéressant de mieux chercher à comprendre le problème du crime organisé tel qu'il est identifié par l'UE, ainsi que les exigences afférentes en termes de collecte et d'analyse de données, voire de stratégies de contrôle, qui sont le lot de tout État membre et attendent tous les candidats à l'adhésion, car cela nous permet d'établir certaines implications communes aux pays baltes. Il est nécessaire de contrôler les problèmes de corruption afin d'en minimiser les effets compromettants sur la collecte et la circulation de l'information et du renseignement. C'est pourquoi les États baltes doivent être en mesure d'identifier et d'impliquer tous les services pertinents (répression/ autorités administratives indépendantes), tant en vue de collecter des données que dans le but d'initier des partenariats dans le cadre des stratégies de contrôle. Les États baltes doivent démontrer leur capacité à évaluer l'impact du crime organisé dans le cadre plus large de l'activité criminelle, pour avoir une chance de se voir allouer une partie des maigres ressources consacrées au *policing*. Il convient néanmoins de noter, afin d'être tout à fait juste avec les nouveaux membres, que les anciens sont eux-mêmes occupés à développer et redéfinir leurs systèmes de collecte et d'analyse de données liées au crime organisé. Nous verrons plus en détail dans la section suivante certaines des difficultés systémiques liées au traitement de ces problèmes, survenues dans la période précédent immédiatement l'admission, soit en 2000-2003.

## Objectifs JAI atteints

Dans l'optique d'asseoir les fondations qui permettront d'évaluer les progrès en termes de respect de l'acquis JAI,

cette section commencera par une analyse comparée de deux sources couvrant la période 1992-1998. Vers la fin des années 1990, nous trouvons, quant aux conclusions sur la réussite des pays baltes, une corrélation entre les rapports de la Commission et un programme d'aide policière mis en œuvre, depuis un certain temps déjà, par la police de Strathclyde (Écosse) [Strathclyde Police, 1999]. Le « Projet balte » de la police de Strathclyde avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie se fondait sur une offre de formation et des opportunités de stages opérationnels. Du reste, comme le note le rapport final de la police de Strathclyde sur la Lettonie, d'autres États européens, ainsi que les États-Unis, proposaient également des formations, ce qui constituait « *pour la Police nationale lettone une chance de bénéficier de l'expérience des autres et d'étudier différents modèles et méthodes de policing* ». Une telle observation part du principe que les États candidats à l'adhésion possèdent la capacité institutionnelle d'absorber, évaluer, sélectionner et mettre en œuvre de nouveaux systèmes et méthodes tirés de toute une série de « meilleures pratiques » en provenance de l'extérieur.

Malheureusement, les conclusions du rapport final de la police de Strathclyde sur la période 1992-1998 révèlent surtout la lenteur du processus de changement institutionnel, de décentralisation, de lutte contre la corruption et d'amélioration des conditions de travail des policiers. On voit bien la difficulté rencontrée par de tels systèmes policiers à lutter efficacement contre la criminalité organisée dans le monde après 1989, difficulté très liée à ces problèmes de lenteur dans le changement et la modernisation des institutions. Les rapports de la Commission européenne de 1998 font tous référence à ce besoin récurrent en matière de lutte contre la criminalité dans les pays baltes. Dans le même ordre d'idées, les rapports de la Commission abordent fréquemment un autre thème, celui de la capacité organisationnelle. S'agissant du développement organisationnel, il existe une corrélation entre les observations de la police de Strathclyde sur la période 1992-1998 et celles des missions d'évaluation des progrès de l'adhésion mises en place par la Commission en 1998. Cependant, à la différence du rapport Strathclyde, la Commission a réussi à identifier

quelques développements-cadres importants du point de vue stratégique. Ayant basé notre travail sur la fin des années 1990, nous pouvons désormais voir si la perspective d'une entrée toute proche dans l'UE, et la reconnaissance par l'Union de la nécessité d'augmenter les aides permettant aux candidats de s'aligner sur l'acquis communautaire en matière de justice et d'affaires intérieures, ont porté leurs fruits au moment de la publication des rapports de 2000 et 2001 de la Commission. À propos des avancées en matière de contrôle des frontières extérieures en Estonie, le rapport de 2000 observait que «*les progrès réels restent limités quant à la transposition et la mise en œuvre de l'acquis*». On a toutefois identifié deux développements positifs. En premier lieu, l'assistance du programme PHARE a permis la mise à niveau des équipements de surveillance et des infrastructures sur la frontière orientale. En second lieu, le travail d'intégration des bases de données et systèmes d'information nationaux en vue de la participation au système d'information Schengen était en progrès. C'est toute l'Union qui bénéficie de ces développements en Estonie, comme en témoigne l'exemple suivant : «*Chaque mouvement à la frontière est enregistré et la trace en est conservée dans une base de données centrale pendant deux ou trois ans. Ce système s'est avéré très efficace dans la lutte contre la criminalité organisée [et] a même permis à la police italienne de résoudre une affaire.*» [KLP, 2004, p. 110] Concernant la criminalité organisée, le rapport précisait avoir relevé les signes du développement et de la mise en œuvre d'un large cadre stratégique, ainsi qu'un certain raffinement des pouvoirs juridiques. Néanmoins, le rapport formulait une mise en garde, souhaitant que la réforme puisse «*atteindre ses objectifs sans mettre en danger l'efficacité de la police dans son ensemble* [et précisait qu'il convenait] *de la suivre de près*». Le rapport remettait en cause l'efficacité de la police en matière de lutte contre le trafic de drogue et la délinquance financière. Un signe positif, cependant : la formation d'un comité consultatif interinstitutionnel, destiné à «*renforcer la coopération interministérielle en matière de lutte contre les stupéfiants*», et la création d'une unité de prévention antidrogue au niveau de l'administration des douanes.

Par ailleurs, dans le domaine du contrôle du blanchiment d'argent, bien que l'Estonie bénéficie d'évaluations très favorables quant à sa mise en œuvre de l'acquis, sa cellule d'investigation financière (placée sous le contrôle de la section criminelle du Conseil de la police) a semblé « *manquer de personnel pour le moment, ce qui ne lui permet pas d'accomplir efficacement ses missions* ». On voit donc qu'il existait un « trou » au niveau de la répression, s'agissant du contrôle du blanchiment d'argent.

Le rapport de 2000 disait de la Lettonie qu'elle avait fait « quelques » progrès, en ce sens qu'elle avait atteint l'un des objectifs considérés comme « priorités à court terme » du partenariat d'adhésion de 1999, lequel consistait à mettre à niveau ses contrôles aux frontières. Cela était dû en partie à une meilleure coordination interinstitutionnelle, ainsi qu'à un accord conclu entre la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie et la Finlande. Le dégagement de lignes budgétaires avait permis d'améliorer les équipements de surveillance et de recruter du personnel (3 283 gardes-frontières nationaux en 2000 au lieu de 3 018 en 1999). Suite à la restructuration et à l'unification du système de gestion, la frontière orientale disposait de meilleurs moyens de contrôle. Le rapport de 2001 constatait qu'en Lettonie, les plans d'action en vue de l'alignement sur l'acquis de Schengen étaient en cours de développement.

La criminalité organisée, autre priorité à court terme, était également traitée à travers le renforcement des moyens et de la coordination institutionnelle. De nouvelles institutions en charge de la coordination voyaient le jour, comme le secrétariat du Conseil interministériel de prévention de la criminalité, de même qu'un centre anti-contrebande, fort de vingt-cinq agents en provenance de l'administration fiscale, de la Police nationale, de la Police de la sécurité, du parquet et des gardes-frontières. La stabilité retrouvée des effectifs de la police et des douanes était un indicateur important des progrès accomplis, sans toutefois négliger que « *des niveaux plutôt élevés* » de corruption avaient été rapportés au niveau des services douaniers.

Il n'en reste pas moins que, dans la lutte contre la criminalité organisée, les problèmes de coordination interinstitutionnelle, de manque d'équipements modernes

ou de formations déficientes subsistaient. Au surplus, il fallait encore améliorer le statut des policiers, leurs salaires, et le recrutement de personnels spécialisés. Au regard de ces inconvénients, il restait difficile d'apporter une réponse efficace aux problèmes croissants de trafic et d'usage de stupéfiants en Lettonie. Par exemple, «*il n'existe[ait] toujours pas de système central d'information à l'usage des institutions policières*», et le travail de renseignement en matière de drogue était donc effectué à la fois par la brigade des stupéfiants et l'unité de la Police nationale en charge du crime organisé. Au moment de la parution du rapport de 2001, certains de ces problèmes avaient été traités, par exemple à travers la remise à niveau des moyens alloués aux services chargés de la répression et la création d'un réseau national de transmission de données offrant un accès en ligne aux informations concernant les activités illégales.

En 2000, le rapport sur la Lituanie notait que «*la capacité de répression des institutions est traitée avec plus de sérieux par les autorités lituaniennes, et les restructurations opérées au sein de la police et des services douaniers ont permis le renforcement des moyens administratifs*» mais «*il reste encore à faire*». La professionnalisation de la Police des frontières, en remplacement des appelés du contingent, s'étendrait jusqu'en 2004, mais des programmes de formation avancée étaient en bonne voie. On avait pris des mesures d'augmentation des effectifs et des budgets dans les régions frontalières sensibles. En 2001, un plan d'action Schengen était en place et le rapport de 2001 relevait que «*l'immigration clandestine était sur le déclin en raison du renforcement des contrôles aux frontières, des sanctions plus strictes à l'égard des passeurs et d'une coopération internationale plus étroite*».

Le sentiment dominant était que «*la coopération entre les services ne fonctionnait pas bien*» et qu'il était nécessaire de «*l'améliorer considérablement si la Lituanie avait réellement l'intention de s'attaquer sérieusement, et avec succès, au crime organisé*». Le problème de la Lituanie semblait très proche de celui de l'Estonie en ce sens que les contraintes budgétaires ne laissaient d'autre choix de réforme du système policier que de restructurer et réaffecter

les personnels existants. Toutefois, ce processus engendre à son tour des problématiques qui lui sont propres. Les commissariats de police régionaux et locaux y ont gagné des pouvoirs accrus, dans un processus de décentralisation destiné à étendre la coordination du système policier au niveau local.

Toutefois, ce processus ne semble pas prévoir la formation pourtant nécessaire de spécialistes de la lutte contre les activités criminelles les plus sophistiquées. Dans le rapport de 2001, ces problèmes apparaissent comme récurrents. En effet, bien qu'il concède que des avancées ont eu lieu dans le domaine du «*combat contre la criminalité organisée*», cela doit s'entendre dans le contexte de «*sévères contraintes budgétaires [qui] ont clairement eu un impact négatif sur le développement d'un service de police moderne, efficace et professionnel*». Ce dernier point est souligné par un officier de police lituanien dans une entrevue au cours de laquelle il évoque des commissariats locaux sans ressources pour mettre du carburant dans les voitures de patrouille ou utiliser le téléphone<sup>15</sup>.

En dépit des exemples de progrès mentionnés précédemment, il y avait à l'évidence des lacunes dans la capacité institutionnelle de mise en œuvre de l'acquis chez les États candidats. On avait donc lancé le programme de «jumelage» en vue de se conformer aux directives de l'UE sur la mise en œuvre concrète: il s'agissait d'un exercice-clé permettant le transfert de compétences. En juillet 2000, quatre experts en administration publique issus des États membres ont publié un rapport sur les projets de jumelage de 1998. Ils notaient qu'aucun des projets de 1998 n'avait abouti, et que la plupart étaient restés opérationnels moins de douze mois. Il apparaissait de manière générale que «*le jumelage était perçu comme plus utile et plus pertinent dans son mécanisme que les projets classiques de conseil du type PHARE, dans la mesure où il donne accès à l'expérience concrète de véritables praticiens*».

Deux exemples permettent d'illustrer certains des problèmes du jumelage et de ses résultats: le projet LI98/IB-JH-03 sur «*l'établissement d'un groupe d'enquête et d'analyse sur la délinquance financière*» en Lituanie et le projet PSO0/ES/9/3 sur la «*lutte contre la délinquance*

....

(15) Interview réalisée à Bruxelles en septembre 2001.

*économique et financière en Estonie*. Le projet lituanien était en prise directe avec une exigence centrale de l'acquis concernant l'aspect du blanchiment d'argent du crime organisé, à savoir l'établissement, dans tous les États membres et pays candidats, d'une cellule de renseignement financier. Il «jumelait» le Service national de renseignement criminel britannique (National Criminal Intelligence Service – NCIS) avec le Département de la sécurité d'État lituanien (SSD) et avait pour vocation d'aider la cellule nationale de renseignement financier à acquérir son statut d'institution-clé pour l'application de l'acquis.<sup>17</sup>

Le budget total de ce projet restait relativement peu élevé (249 365 euros). Il a fallu pourtant plus de douze mois de négociations avant l'approbation finale en novembre 2000. Élement important du projet: l'unité SSD devait recevoir, dans les domaines concernés, les mêmes formations que l'équipe du NCIS elle-même, parce que le matériel utilisé était essentiellement constitué de modules de formation du NCIS. Le rapport de l'UE, en 2001, discernait déjà l'émergence de premiers bénéfices quand il notait qu'*«en matière de blanchiment d'argent, la capacité de traitement administratif des policiers s'est améliorée»*.

Le projet estonien, de janvier 2001 à juin 2002, se voulait une réaction au rapport de 1999 sur les progrès de l'Estonie qui indiquait que ce pays avait besoin *«d'accorder une plus grande attention à la lutte contre la criminalité organisée, d'adopter des instruments juridiques nationaux et internationaux, et de combattre la corruption»*. Ce sont les Pays-Bas qui ont fourni l'assistance d'experts, avec entre autres l'intervention de la FIOD hollandaise (agence de lutte contre la délinquance financière). Le projet du type «formation de formateurs» fonctionnait avec la Police nationale estonienne, la police de sécurité, les douanes et le fisc. Parmi les résultats revendiqués: un avant-projet de cellule d'investigation financière et une coopération interinstitutionnelle améliorée en matière de maintien de l'ordre.<sup>18</sup>

Les rapports complets consacrés en 2003 à chaque pays balte par la Commission européenne offrent un «instantané» des réussites en matière de justice et affaires intérieures, mais aussi des problèmes restant à résoudre à la veille de

....

(17) Interview d'un officier du NCIS réalisée à Londres en mars 2001.

....

(18) «Fight against Economic and Financial Crimes in Estonia»  
<http://www.evd.nl/zoeken/showbouwsteen.asp?bstnum=113513>, visité le 20/8/04.

l'adhésion: ils faisaient état de réels progrès en termes d'alignement sur l'acquis communautaire. Le rapport sur l'Estonie notait sans ambiguïté que «*les études internationales montrent toutes que la corruption est contenue à un niveau relativement bas en Estonie*». Il relève néanmoins que douaniers et gardes-frontières restent vulnérables sur ce point. Autre point positif, «*dans le domaine de la coopération policière et de la lutte contre la criminalité organisée, les préparatifs sont dans l'ensemble satisfaisants*». Pour ce qui est des deux autres États baltes, en revanche, le rapport est plus inquiétant. La Lettonie suscite les commentaires suivants: «*La corruption reste à un niveau préoccupant.*» On évoque également des activités de contrebande au sein des forces de police et des services des douanes. Le rapport précise que dans «*les domaines de la coopération policière et de la lutte contre la criminalité organisée, il reste des efforts à fournir afin que la Lettonie puisse disposer au moment de l'adhésion d'une force de police responsable, fiable et pleinement coordonnée*». La corruption «*reste un problème*» dans le rapport sur la Lituanie et, malgré l'aide reçue, comme évoqué plus haut, par le biais du jumelage pour organiser sa cellule d'investigation financière, on attend toujours d'elle «*un renforcement considérable en termes de personnel et d'équipement*». En matière de coopération policière et de lutte contre la criminalité organisée, le rapport admet que la Lituanie a fait de «*réels progrès*», mais doit encore produire des efforts «*pour s'assurer [de pouvoir] disposer d'une force de police responsable, fiable et pleinement coordonnée au moment de l'adhésion*». En dépit de ces variations dans l'évaluation de l'Estonie, d'une part, et de la Lettonie et de la Lituanie, d'autre part, ces trois candidatures ont été jugées acceptables pour une entrée dans l'UE en 2004.

## Conclusion

Après étude du cas des trois États baltes quant aux problèmes soulevés par l'alignement sur l'acquis JAI et aux progrès accomplis, le commentaire de Fortescue cité plus haut semble justifié: l'UE entend pouvoir considérer les

pays candidats à l'adhésion comme «des partenaires totalement fiables» avant de leur accorder l'entrée. Encore ne faut-il pas oublier que la notion de «totalement fiable» a subi quelques altérations suite à la décision politique de considérer que «respecter pour l'essentiel les engagements et les exigences» constitue une forme acceptable de «totale fiabilité», dans la mesure où les imperfections pourront être corrigées au cours de la période de transition de trois ans suivant l'entrée dans l'UE. Malgré tous les efforts consentis par les États membres et l'assistance fournie par l'UE, il est clair que la transition d'un système de *policing* à un autre a toujours été et reste un processus problématique du fait des transformations qu'elle requiert. Ce qui nous rappelle à quel point il importe de ne pas sous-estimer les attentes envers le service public, lesquelles doivent être satisfaites pour mettre en œuvre les objectifs politiques communs.

Si l'on s'en tient spécifiquement au crime organisé, on voit clairement à travers l'étude de ces cas que l'UE n'est pas à même de «mesurer» le succès, absolu ou relatif, en fonction de critères communs. On peut simplement constater la présence ou l'absence des réactions institutionnelles que l'on est en droit d'attendre, comme la mise en place de cellules nationales de renseignement criminel ou financier, et relever les développements positifs ou négatifs de l'efficacité policière. Ce dernier point comprend en particulier des domaines comme le niveau de corruption et la coordination interinstitutionnelle. Il est, par conséquent, évident que la persistance d'activités relevant du crime organisé ou leur transit par les États candidats à l'adhésion n'ont pas été considérés comme un obstacle à l'entrée. Par exemple, Europol ne cesse de rapporter [2003] que les organisations criminelles russes restent «particulièrement visibles» dans les pays baltes, et même que des groupes locaux sont encore actifs dans le domaine de la contrebande, les activités des groupes lituaniens étant même «relevées un peu partout dans l'UE<sup>19</sup>». Toutefois, même ce délai de transition octroyé pour atteindre les objectifs théoriques post-adhésion risque de s'avérer insuffisant pour certains pays ayant accédé à l'adhésion en 2004. Récemment, un

....

(19) Europol : «2003 European Organised Crime Report», The Hague, 2004, p. 15-17.

....

(20) Les pays baltes, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie et la Slovénie ont des PNB d'environ 40% inférieurs à la moyenne européenne.

rapport de la police hollandaise observait que «*depuis le 1<sup>er</sup> mai 2004, la charge du contrôle des frontières extérieures repose sur les pays les moins riches. Les frontières les plus difficiles, celles avec les pays de l'ancien bloc soviétique et l'ex-Yougoslavie, sont gardées par les pays de l'Union (y compris les pays baltes) disposant du PNB le plus faible*<sup>20</sup>» [KLP, 2004, p. 109].

### ■ Frank GREGORY

Senior Lecturer, département de science politique,  
université de Southampton

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

*Les divers rapports sur les pays candidats à l'adhésion cités dans le texte ne sont pas référencés séparément. Ils ont été consultés sur le site Internet de la Commission consacré à l'élargissement.*

251

ANDERSON (M.), DEN BOER (M.), 1995, *Policing the European Union*, Oxford, Clarendon Press.

BORISOVA (L.), 2003, «The adoption of the Schengen & JHA acquis: the case of Bulgaria and Romania», *European Foreign Affairs Review*, 8 (1).

EISL (G.), 1997, «Relations with Central and Eastern European Countries in Justice and Home Affairs», *European Foreign Affairs Review*, 2.

EU, 2003, *Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République Tchèque, (et al.) et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne*, AA2003/ACT/fr1.

EUROPOL, 2004, *2003 European Organised Crime Report*, The Hague, p. 15-17.

FIJNAUT (C.), 2004, «Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice», in WALKER (N.) (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press.

HIX (S.), 1999, *The Political System of the European Union*, London, Macmillan, chap. VIII.

HOUSE OF COMMONS EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, 1999, 20<sup>e</sup> rapport, HC23 – xx.

KORPS LANDELIJKE POLITIEDIENSTEN (KLP), 2004, «Crime without frontiers, Crime Pattern Analysis Eastern Europe 2002-2003», Dienst Nationale Recherche.

LAVENAX (S.), 1998, «Asylum, Immigration and Central and Eastern Europe: Challenges to the EU», *European Foreign Affairs Review*, 3.

MONAR (J.), 2000, «Justice and Home Affairs in a Wider Europe: The Dynamics of Inclusion and Exclusion», ESRC «One Europe or Several?», Working Paper W7/00.

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

- PALLETT (L.), 1999-2000, *Enlargement and External Frontier Controls*, UK Home Office, House of Lords, 17<sup>e</sup> rapport, HL 17, Q.22, p. 5.
- PASTORE (F.), 2004, «The EU Entry Control System», in WALKER (N.) (ed.), *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, Oxford, Oxford University Press, p. 131-132.
- PRICEWATERHOUSE COOPERS, 1998, «An Evaluation of the PHARE Customs Programme», *Report to the EC Commission*, p. 7.
- RAWLINSON (P.), 2001, «Russian Organised Crime and the Baltic States: Assessing the Threat», ESRC, «One Europe or Several?», Working Paper W 38/01.
- ROSAMOND (B.), 2003, «New Theories of European Integration», in CINI (M.) (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- STRATHCLYDE POLICE, 1999, *Report on a "Know-How" Fund Project*, UK Department for International Development.
- TURNBULL (P.), 1997, «The Fusion of Immigration and Crime in the EU», *Transnational Organised Crime*, 3, note 48, p. 212.
- UÇARER (E.), 1999, «Cooperation in Justice and Home Affairs», in CRAM (L.), DINAN (D.), NUGENT (N.) (eds.), *Developments in the European Union*, Basingstoke, Macmillan.
- UÇARER (E.), 2003, «Justice and Home Affairs» in CINI (M.) (ed.), *European Union Politics*, Oxford, Oxford University Press.

# Besoins et modalités d'échanges entre acteurs publics et privés de la sécurité

par Françoise MOTHES, Pierre NOVARO, Pierre PASINETTI  
au nom du Groupe de diagnostic de sécurité n°3  
de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI\*

**L**a sécurité privée et la sécurité publique sont-elles irrémédiablement appelées à se développer dans une totale indépendance, voire en opposition ? Si les réponses à cette question ont évolué au fil du temps, il est évident que le besoin de sécurité ne cesse de croître. Le développement du marché privé de la sécurité consacre cette évolution, l'accroissement de la demande de sécurité du corps social ne permettant plus

•••• (\*) Le présent article est une synthèse du rapport du groupe de diagnostic de sécurité n°3 de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI. Ce groupe, présidé par Françoise MOTHES, magistrate, a rassemblé les auditeurs suivants : Jean-Pierre CATEZ, chef du service Évaluation sûreté, Aéroports de Paris ; Jacques CRESTINI, directeur technique, consortium Stade de France ; Bernard GUENAUD, commissaire divisionnaire ; Daniel LAVIT, commissaire divisionnaire ; Pierre NOVARO, commissaire divisionnaire ; Jean-Michel OLIVIERI, colonel de la Gendarmerie nationale ; Pierre PASINETTI, directeur sécurité, Groupe Thalès ; Nicolas STUDER, colonel, chef d'État-major du commandement des formations militaires de la Sécurité civile ; Jean-François SUIRE, commissaire divisionnaire ; Bernard VIVIER, directeur de l'Institut supérieur du travail.

à l'État de dégager seul les moyens humains et budgétaires nécessaires. En 1990, le montant des dépenses privées consacrées à la protection (achats d'équipements ou de services, assurances) a dépassé pour la première fois les dépenses publiques (prévention, répression des délinquants). Les entreprises privées de sécurité emploient aujourd'hui près de cent vingt mille salariés et prévoient d'en occuper quelque cent quatre-vingt mille dans les années 2010. Dans un contexte de dépenses publiques très surveillées, le nombre de gendarmes et de policiers restera au mieux stable dans la même période.

Le domaine de la sécurité peut-il être affecté par un mouvement de désengagement de l'État comparable à celui constaté pour l'appareil productif<sup>1</sup>? La question est délicate. Il est, en effet, évident que la sécurité (tout comme la défense, la politique étrangère ou la préservation des principes du système politique) correspond à une fonction traditionnelle de l'État. Mais il apparaît aussi que cette fonction ne donne pas à l'État un rôle obligé de gestionnaire unique du besoin. L'État est appelé à organiser et à intervenir dans le jeu contractuel des initiatives privées, pour fixer les règles et sanctionner les pratiques contraires à l'intérêt général dans un secteur répondant aux règles du marché.

Le secteur de la sécurité est devenu un secteur économique à part entière, auquel tous les domaines d'activité ont recours. Il s'agit d'un pôle d'emplois incontournable à l'intérieur duquel se développent savoir-faire et expertise. L'émergence de standards professionnels de qualité des prestations s'est dorénavant affirmée à travers une démarche de certification (en 2002, un quart du marché est certifié «NF service prévention et sécurité»).

La structuration de l'organisation professionnelle est une preuve supplémentaire de l'éclosion d'un nouveau secteur d'activités. En 1992, deux organisations professionnelles, la Fédération française des organismes de prévention et de sécurité (FFOPS) et l'Union nationale des industries et services de la sécurité (UNISS) fusionnent et donnent naissance à l'Union fédérale des industries et services de la sécurité (UFISS), avec trois axes d'action : la création de «seuils de

....

(1) Sur l'ensemble de la période 1986-2003, les cessions d'actifs détenus par l'État dans les entreprises publiques ont été évaluées à près de 66 milliards d'euros.

compétence » chez les chefs d'entreprise (capacité à diriger), les obligations dans le fonctionnement des entreprises (encadrement minimum des services, installation de radios dans tous les véhicules, etc.) et la mise en place d'une réglementation spécifique aux prestations s'exerçant dans des établissements recevant du public.

Enfin, les domaines de la déontologie n'ont pas été oubliés : charte professionnelle de la sécurité privée (1996), livre blanc de la surveillance humaine (2002).

Face à ce développement du secteur privé, l'État élabore un dispositif réglementaire destiné à encadrer la profession privée de sécurité, à titre d'exemple, par la promulgation de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003, dite « loi pour la sécurité intérieure », qui instaure notamment une obligation de formation préalable pour justifier l'aptitude professionnelle des personnels exerçant l'activité de sécurité privée.

La question doit-elle cependant être posée uniquement en termes de « tutelle » ? Une réponse affirmative serait trop restrictive. Il ne s'agit pas seulement pour l'État d'encadrer cette évolution par voie normative, mais également d'initier des actions destinées à la mise en œuvre de la complémentarité des secteurs public et privé de la sécurité.

Les travaux du groupe de diagnostic de sécurité de l'IHESI [2004], ont relevé trois axes militant en faveur du renforcement d'une telle complémentarité : les deux premiers concernent les attentes du secteur privé envers la puissance publique et celles du secteur public à l'égard du secteur privé ; le troisième résulte de l'observation de partenariats déjà engagés, l'un au Royaume-Uni, l'autre à Paris.

## Qu'attendent les acteurs privés ?

Les sociétés prestataires de services peuvent être classées en trois catégories : les sociétés assurant des missions de sécurité physique (gardiennage, surveillance, convoyage de fonds, etc.) ; les sociétés spécialisées dans le renseignement privé (SRP) couvrant les domaines de l'analyse de risque, la

veille technologique et concurrentielle, l'accompagnement en protection des expatriés; les services de sécurité internes à de grands groupes industriels ou financiers.

Une enquête réalisée auprès de sociétés de ces trois catégories a démontré un intérêt certain pour des échanges avec le secteur public, même s'il se présente à leurs yeux de manière hétéroclite, conséquence logique de centres d'intérêt et de domaines d'action très diversifiés. Le dénominateur commun est principalement lié à des contraintes financières aboutissant pour tous à une limitation dans le temps du « détachement » de cadres de l'entreprise dans un organisme extérieur, la non-productivité d'un employé ne pouvant visiblement excéder quelques semaines, au maximum un ou deux mois.

## Les sociétés assurant des missions de protection physique

256

Le secteur privé a le sentiment de faire l'objet de méfiance et de suspicion de la part de l'État, ce dernier estimant que ses représentants contournent les textes ou se montrent peu soucieux d'éthique. Ce bilan s'explique largement par une absence de porosité entre acteurs publics et privés, chacun considérant l'autre à l'aune de sa structure et limitant les échanges au strict cadre réglementaire (dépôt de dossiers, contrôles et audits, etc.).

Ces sociétés se déclarent prêtes à accueillir des fonctionnaires au sein de leurs structures pour des périodes de quelques jours à quelques semaines, et cela à différents niveaux de responsabilité, allant du « *working level* » (encadrement de base, experts et techniciens) au management général ou régional. Au-delà de l'apport d'un savoir-faire technique, elles espèrent surtout des changements dans la perception des administratifs : l'acquisition d'une expérience privée et une meilleure appréhension des problèmes sous l'angle économique devraient permettre l'évolution positive de l'opinion des institutionnels sur le sérieux et le souci du respect général de l'éthique dans ces sociétés. L'accueil favorable du fonctionnaire dans l'entreprise devrait aboutir à un dialogue plus franc, plus ouvert, permettant de faire

mieux connaître les contraintes du secteur privé en amont, et d'élaborer des directives et des règlements administratifs mieux adaptés et plus efficaces.

Les besoins exprimés sont multiples; ils concernent l'ensemble des « sous-métiers » de ce secteur, où la compétence de la maîtrise est un gage essentiel de la qualité des prestations et de l'efficacité des dispositifs sur le terrain. Pour les entreprises, un bon encadrement des agents améliore la pertinence des réactions face aux diverses situations auxquelles ils peuvent être confrontés. Les acteurs publics de la sécurité (police, gendarmerie) seraient moins sollicités, dans la mesure où il n'y aurait plus le risque de les appeler pour régler une situation qui aurait été insuffisamment traitée au départ ou qui aurait fait l'objet d'un traitement inadapté, transformant un incident ou une intervention minime en un trouble grave.

Parmi les exemples de besoins les plus urgents cités par les sociétés rencontrées, retenons les suivants.

### *La formation au tir et aux règles d'emploi des armes*

Il s'agit d'un domaine particulièrement sensible où tout incident mal maîtrisé peut entraîner des conséquences lourdes. Selon les sociétés interrogées, des formations spécifiques ne peuvent être menées que par des fonctionnaires en activité, mieux informés des dernières techniques et des dernières dispositions réglementaires. Le but de cet apport du public serait d'aboutir à une harmonisation des méthodes, une meilleure connaissance réciproque, une réelle culture commune afin d'éviter des « bavures » et de susciter une interopérabilité et une complémentarité des deux dispositifs en cas d'intervention sur des incidents graves.

....

(2) Disparition non expliquée de marchandise.

### *La formation dans le cadre de la « démarque inconnue<sup>2</sup> » et des soustractions frauduleuses*

Il s'agit d'un pan important des activités des entreprises concernées, en particulier la surveillance de lieux privés recevant du public (centres commerciaux, galeries

marchandes, etc.). Au-delà de la protection des biens, la gestion des incidents paraît constituer un risque permanent de trouble à l'ordre public, qui peut entraîner le recours aux moyens étatiques, augmentant ainsi les charges des fonctionnaires détournés de leurs missions principales.

La formation de la maîtrise, chargée d'équipes au niveau des infrastructures, paraît actuellement trop limitée et trop empirique, donc inégale en qualité. Un cadre peu ou mal formé n'est pas en mesure de transmettre son savoir aux agents de contact. L'attente dans ce domaine est multiple. L'appel à des experts permettant de détecter en amont des individus suspects est un besoin fort ; il s'agit de faire connaître les méthodes, en perpétuelle évolution, des bandes organisées, de savoir détecter les indices comportementaux d'individus à risques. Seuls des cadres de la police (brigades de répression du banditisme, brigades anti-criminalité) possédant une expérience pratique sont en mesure de transmettre ce savoir. Mieux les agents seront formés, plus rapide serait la réaction, plus grandes seraient les chances d'éviter des actes de petite délinquance, réduisant ainsi le sentiment d'insécurité des citoyens. Cette formation à la détection des indices se devrait d'être complétée par une formation à l'intervention. Il s'agirait d'améliorer les capacités des acteurs privés à gérer les incidents dès les premières minutes. Une intervention maladroite, une mauvaise gestion de la tension initiale peuvent entraîner rapidement un dérapage : or, plus les sociétés privées sont efficaces au début de ce type de situation, moins l'appel aux forces publiques est nécessaire.

### *Les échanges avec le « middle management »*

Il s'agit ici des responsables d'agences locales ou régionales regroupant entre deux cents et sept cents employés. Alors que ces agences coordonnent les divers dispositifs sur un espace géographique correspondant au domaine de compétence du commissariat d'une ville moyenne, les acteurs privés déplorent que dispositifs privés et structures publiques se connaissent mal.

Il existe bien sûr, au cas par cas, selon les personnalités respectives des acteurs publics ou privés en présence, des

relations plus ou moins régulières, mais elles paraissent dans l'ensemble demeurer aléatoires et peu structurées. Les acteurs privés sont ignorants de l'organisation locale et des problèmes de la sécurité publique. De leur côté, les acteurs publics ont rarement une connaissance du déploiement précis des acteurs privés. En tout état de cause, la capacité d'interaction ou d'alerte organisée (procédure commune, réseau de communication rapide, etc.) paraît aux personnes rencontrées très au-dessous du souhaitable.

Un responsable du privé évoque la présence permanente, *via* ses employés et ses systèmes techniques de surveillance, de centaines d'employés représentant autant de « capteurs humains » capables d'observer et d'informer les pouvoirs publics. Or ce maillage considérable resterait inutilisé, les acteurs privés ignorant les besoins précis des responsables de l'ordre public et ne disposant pas de protocoles précis permettant de faire remonter rapidement une observation intéressante. Ce témoin estime que la non-gestion de ce potentiel par l'administration la prive d'une importante source d'information disponible et gratuite.

Pour pallier cette situation, il est suggéré des échanges réciproques : à raison d'un à deux jours par trimestre, les responsables d'un centre régional privé se rendraient auprès d'un commissariat, d'un groupement ou d'une compagnie de gendarmerie d'une ville moyenne, et un cadre de la police ou de la gendarmerie séjournerait au sein du staff d'une agence de la société privée.

### *Les échanges au niveau « corporate » des sociétés*

Le besoin exprimé par les directions nationales de ces entreprises est beaucoup moins ambitieux. Hormis le souhait d'être associées le plus en amont possible, par exemple, à des groupes de travail mixtes pour l'élaboration de projets de réglementation, l'idée d'échanges d'acteurs du privé et du public n'a pas été clairement suivie de propositions concrètes.

Une exception toutefois permet d'explorer une piste intéressante. L'une des préoccupations d'un dirigeant

rencontré est de pouvoir disposer d'un outil de contrôle interne structuré et efficace permettant, soit de détecter des dysfonctionnements au sein de son entreprise, soit de prendre des mesures en cas de constatation d'actes déviants par rapport aux règles internes de son groupe. Dans cette optique, il a évoqué son intérêt pour un échange de savoirs au niveau de structures du type Inspection générale des services (IGS) ou Inspection générale de la Police nationale (IGPN), dans l'idée de créer au sein du siège de la société-mère une cellule capable de mener des investigations avec rigueur et professionnalisme. Il trouverait très intéressant, soit de détacher quelque temps un cadre supérieur dans l'une de ces directions de contrôle policier, soit de recevoir pendant une à deux semaines un haut-fonctionnaire de police pouvant faire office de conseiller afin de mettre en place un dispositif adapté à son entreprise.

Cette approche, dont la forme et les modalités nécessiteraient d'être précisées, du fait même du caractère sensible de la matière traitée, montre un nouvel intérêt des entreprises pour l'amélioration de l'éthique et de la bonne gouvernance, phénomène en passe de devenir plus prégnant dans les entreprises moyennes alors qu'il ne fait aujourd'hui l'objet de préoccupation qu'au sein des grands groupes industriels ou financiers.

## Les sociétés de renseignement privées (SRP)

Ces sociétés proposent des services dans des domaines tels que la veille technologique et concurrentielle, la gestion des «risques pays<sup>3</sup>», l'assistance aux risques graves (chantage, enlèvement, etc). Plus encore que le sentiment d'être ignorées, comme leurs homologues de la protection physique, ces sociétés ont la nette impression que les pouvoirs publiques se méfient d'elles, voire leur sont hostiles. C'est pourquoi elles partagent le même espoir de voir évoluer leur image par le biais d'échanges concrets de cadres ; elles l'expriment comme un besoin fort.

Alors que de nombreuses études et rapports officiels [Carayon, 2003, par exemple] font ressortir la nécessité

....

(3) Risques pays: anticipation des événements survenant dans un pays et pouvant présenter un risque pour les employés du groupe: catastrophe naturelle, déstabilisation politique, criminalité.

d'orienter le renseignement dans le domaine économique, alors que vient d'être créé un poste de « haut responsable pour l'intelligence économique », confié à M. Alain Juillet, les SRP demeurent en France marginalisées, ignorées des acteurs étatiques. Il n'existe pas de label permettant de faire le tri entre « professionnels » et « officines douteuses ».

L'échange d'acteurs « public-privé » devrait permettre, selon des règles claires et dans un climat de confiance pour l'instant inexistant, d'une part, d'améliorer le professionnalisme et de s'assurer du respect de l'éthique chez les acteurs privés, d'autre part, de donner accès aux services de l'État, à des compétences et à un maillage de structures complémentaires. Deux domaines d'échange doivent être à cet égard retenus dans le champ de l'analyse et de l'expertise.

### *Le domaine de l'analyse*

Il existe une réelle activité commune aux structures publiques (Direction générale de la sécurité extérieure, Direction centrale des renseignements généraux, Direction de la surveillance du territoire et Direction du renseignement militaire) et aux SRP: celle de l'analyse (risque pays, filières financières, veille technologique). Les acteurs, qu'ils soient publics ou privés, ont souvent fréquenté les mêmes écoles ou universités (écoles de commerce, d'ingénieurs, instituts d'études politiques) mais, une fois qu'ils ont intégré leurs structures respectives (administration ou SRP), s'établit un cloisonnement étanche, fondé sur la crainte d'une porosité qui entraînerait un « mélange des genres » entre « serviteurs de l'État » et « mercenaires aux objectifs mercantiles ». En conséquence de quoi, des compétences et des expériences communes ne sont pas mises en synergie. Les analystes du public manquent cruellement de cette « culture privée » qui, paradoxalement, fait précisément l'objet de leurs objectifs de recherche.

### *Le domaine de l'expertise*

Dans la catégorie de l'expertise, le besoin d'accueil d'experts du public est très large. Les responsables de SRP

rencontrés au cours de l'enquête n'ont pas manqué de faire observer l'existence d'expertises très variées dans les structures publiques, même si les spécialistes y sont, à leurs yeux, parfois sous-employés (intervention en cas de crise uniquement) et si, surtout, lorsqu'un incident touche des personnes ou des intérêts français à l'étranger (émeutes, crises en Afrique, kidnapping criminel, chantage à des entreprises, évacuation de Français isolés, etc.), les règles internationales empêchent souvent l'emploi de ces experts sur le terrain. Ainsi, par exemple, lors de la récupération d'expatriés français épargnés sur le territoire ivoirien lors de troubles récents, il s'est avéré qu'en zone frontalière (au Libéria notamment) étaient présentes des familles françaises parfois distantes de quelques kilomètres de la zone de troubles (lesquels s'arrêtent rarement au poste de douane); le droit international empêchant aux unités d'intervenir hors des limites du territoire ivoirien, seules les structures privées étaient en mesure de procéder à leur évacuation. Reste posée la question de leur niveau de compétences professionnelles pour assumer cette mission.

En conséquence, les SRP estiment que des échanges ciblés d'experts présentent un intérêt réciproque là où public et/ou privé partagent des objectifs communs. L'accueil d'experts du public permet au privé d'accroître son professionnalisme et son efficacité; il permet en contrepartie à l'État de disposer, lorsqu'il ne peut agir lui-même, de structures privées connues, formées, et respectueuses des règles déontologiques communes.

D'autres spécialités pourraient faire l'objet de cette même démarche. Les SRP ont mentionné des compétences très particulières: victimologues, linguistes, négociateurs (RAID ou GIGN<sup>4</sup>), experts en évacuation non sanitaire, spécialistes de plans d'urgence, etc.

Mobiliser les sociétés implantées à l'étranger en s'appuyant sur des SRP formées, professionnelles et efficaces pour établir des procédures et des plans permettant de faire face à des situations de crise éviterait aux structures étatiques d'avoir à intervenir en cas de problèmes locaux. Si elles étaient néanmoins amenées à le faire, ces interventions seraient mieux conduites car elles prendraient appui sur

....

(4) Recherche-Assistance-Intervention-Dissuasion et Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale.

des personnes connues, utilisant le même langage, possédant une méthodologie et des procédés compatibles avec leurs propres moyens.

L'échange physique d'experts n'est probablement pas le seul moyen d'améliorer la complémentarité entre structures privées et structures étatiques. Il demeure toutefois incontournable dans un domaine où la réussite de la gestion de crise grave dans un environnement difficile repose sur une compréhension et une entente préalable entre les différents acteurs.

## Les « directions de sécurité » des grands groupes

Certaines des directions de sécurité de grands groupes rencontrées pour l'enquête ont manifesté un intérêt certain pour accueillir, sous forme d'un stage court (une à deux semaines), des fonctionnaires spécialisés dans la délinquance financière (contrefaçon et trafics douaniers). Les équipes chargées de la protection du patrimoine des sociétés souhaiteraient recevoir des formations pratiques dans ces domaines, être tenues informées des méthodes utilisées, connaître les indices permettant de suspecter une activité illicite, identifier des acteurs connus de l'administration comme relais de ces activités (banques, sociétés « off shore » diverses, individus appartenant à des réseaux organisés, etc.). En retour du transfert de ces éléments ou de ces compétences, l'administration pourrait attendre des directions de sécurité qu'elles lui fournissent des capteurs en mesure de faire remonter l'observation d'indices ou l'apparition d'individus qui les intéressent.

Un autre domaine où certaines de ces directions de sécurité sont en quête de compétences est celui de la sécurité civile. Ce besoin est lié à l'implantation, de plus en plus fréquente, d'unités de production ou de services à l'étranger, dans des contextes où les catastrophes naturelles sont une problématique potentielle importante (risque sismique en particulier) et où le besoin de connaissances générales sur le degré de risque permanent est patent, de même que celui de conseils en prévention et de préparation de plans d'urgence.

# Qu'attendent les pouvoirs publics ?

Les règles de la fonction publique limitent la conception de modalités nouvelles dans l'échange public/privé – notamment eu égard aux statuts des fonctionnaires servant à l'extérieur de leur administration d'origine. S'y ajoutent certaines considérations liées à la déontologie et aux contraintes budgétaires. Il apparaît cependant que des échanges existent déjà, tant dans les domaines traditionnels de la sécurité que dans le domaine de la lutte contre des formes spécifiques de criminalité. De plus, la voie est déjà ouverte vers une institutionnalisation de la mobilité des fonctionnaires.

## Échanges dans les domaines traditionnels de la sécurité

264

L'État, soucieux de conserver sa maîtrise de la sécurité dans différents secteurs, s'est adapté de manière relativement empirique. Il a ainsi délégué auprès d'entreprises et d'organismes du secteur public, ou d'intérêt général, certains de ses agents. Pour la Police nationale, il s'agit essentiellement de membres du corps de conception et de direction (commissaires de police). Si les règles statutaires de cette mobilité sont fixées par la loi du 11 janvier 1984, portant statut général des fonctionnaires de l'État, et le décret du 16 septembre 1985, les conditions fonctionnelles sont quasi inexistantes, et les fonctions et leur contenu sont souvent laissés à l'initiative du fonctionnaire et des dirigeants de la structure d'accueil. Il n'en reste pas moins vrai que la diversité de ces structures représente une véritable manne d'informations pour l'administration si le fonctionnaire est diligent et fournit, à l'administration centrale notamment, une information de qualité, en temps réel, permettant d'ajuster au mieux son action.

Dans ce cadre, la Direction générale de la Police nationale « prête » des membres de son corps de conception et de

....

(5) Détachement: position du fonctionnaire placé hors de son corps d'origine et continuant à bénéficier dans ce corps de ses droits à l'avancement et à la retraite.

....

(6) Mise à disposition: position d'activité dans laquelle le fonctionnaire demeure dans son corps d'origine, est réputé occuper son emploi, continue à recevoir la rémunération correspondante, mais effectue son service dans une autre administration (ou organisme) que la sienne.

....

(7) Disponibilité: position du fonctionnaire qui, placé hors de son administration ou service d'origine, cesse de bénéficier de ses droits à l'avancement et à la retraite. Durant cette période, le fonctionnaire n'a pas droit au traitement.

direction qui sont placés en position soit de détachement<sup>5</sup> soit de mise à disposition<sup>6</sup> auprès d'établissements publics et de sociétés nationales, comme par exemple le Commissariat à l'énergie atomique, le Centre national d'études spatiales à Kourou, Gaz de France, la SNCF, Aéroports de Paris. Des commissaires de police sont en outre détachés auprès d'organismes privés mais reconnus d'intérêt général tels Civipol Conseil, la SONACOTRA, France Télécom, le groupement d'assureurs Argos.

Dans d'autres cas, des commissaires en disponibilité<sup>7</sup> servent auprès d'entreprises comme le groupe Pinault Printemps Redoute, Air France ou La Poste. Placés auprès de présidents et dirigeants de ces structures, ces fonctionnaires assument tantôt des missions de conseil en matière de sécurité, tantôt remplissent une fonction d'interface dans les relations avec la puissance publique.

Il est significatif de noter que, pour certains de ces fonctionnaires, si l'administration continue à assurer leur gestion, elle n'assurerait pas de réel suivi de leur activité au sein de l'organisme d'accueil, se privant ainsi de la valorisation de l'investissement en termes de renseignement ou de capacité d'orientation. Des efforts resteraient encore à fournir quant à la programmation de leur retour et à la planification des rotations dans la perspective d'une rentabilisation des expériences acquises.

## Échanges dans la lutte contre des formes spécifiques de criminalité

S'agissant de formes spécifiques de criminalité, des liens ont déjà été mis en place dans deux domaines : la cybercriminalité et la protection du patrimoine.

En ce qui concerne la cybercriminalité, les enquêteurs de l'Office central de lutte contre la criminalité liée aux technologies de l'information et de la communication (OCLCTIC) effectuent des stages de deux à trois semaines sur les systèmes informatiques dans des structures privées, et un ingénieur informaticien de la fonction publique est affecté au sein de ce service. Les services opérationnels

travaillant dans ce domaine expriment également leur souhait de pouvoir recourir à des sociétés spécialisées dans la sécurisation des réseaux et de bénéficier de stages dans des cabinets de consultants ou des sociétés de conseil en informatique (tels Hervé Schauer Consultants ou Thalès).

Pour ce qui concerne la protection du patrimoine, les réticences sont encore fortes: l'État reste seul garant de l'intérêt général et les services demeurent très prudents sur les aspects déontologiques. De surcroit, ils manifestent la crainte de l'utilisation des fichiers à des fins détournées, voire lucratives. Néanmoins, les témoins rencontrés disent souhaiter faire effectuer par leurs agents des passages de courte durée dans les institutions du monde des affaires, telles que les banques d'affaires (pour mieux connaître les mécanismes des OPA, OPE, etc.), les grands cabinets d'avocats d'affaires, les cabinets de conseil en stratégie d'entreprise, les grandes entreprises de communication.

## Vers une mobilité institutionnalisée ?

266 Aujourd'hui, mis à disposition ou en détachement, un fonctionnaire est quasiment «oublié» de son administration d'origine. Pendant son temps d'absence, hormis le respect de certaines règles du statut, il n'est redevable d'aucune obligation envers elle qui, par ailleurs, ne lui demande rien. Certains fonctionnaires ne sont même jamais réintégrés. Cette situation n'est pas satisfaisante en termes d'échanges d'expérience et de retour sur investissement notamment, et doit être réformée.

L'ex-ministre de la fonction publique, M. Delevoye, a envisagé une telle possibilité dans sa communication sur l'encadrement supérieur du 22 octobre 2003, évoquant la diversification des parcours professionnels pour enrichir les compétences des hauts fonctionnaires avec une plus large ouverture sur la société civile et l'entreprise, assortie d'un contrôle déontologique rénové. Le ministre envisageait même la possibilité de détachement, pour une durée de deux ans, au sein de l'entreprise privée.

Réciproquement, la puissance publique pourrait recruter des cadres issus du secteur privé pour certaines fonctions

spécifiques destinées à moderniser leur fonctionnement. De tels recrutements sont encore actuellement marginaux. Ainsi, la Police nationale vient de recruter, pour la première fois, une directrice d'hôpital qui sera affectée à l'IGPN avec le grade de commissaire principal.

En fait, le besoin devient patent de mieux organiser une mobilité au sein des différents corps de l'administration dont la gestion pourrait être assurée par une structure interministérielle dédiée, voire de plusieurs structures ministérielles chargées d'assurer les échanges entre secteur public et secteur privé.

## L'émergence de nouvelles modalités de partenariat

Afin d'améliorer la complémentarité des acteurs privés et publics dans le domaine de la sécurité, il est intéressant de se référer à deux types d'expériences qui pourraient servir de point de départ à une réflexion plus large et être appliquées à d'autres domaines. La première s'appuie sur un système créé au Royaume-Uni, dans le cadre du respect des normes de sécurité imposées par le Ministry of Defence (MOD) aux groupes industriels; la seconde est la mise en place d'une coopération « État-privé » dans la gestion des aéroports parisiens.

## Le responsable de la conformité ou « *compliance officer* »

De nombreux groupes industriels agissant dans le cadre de contrats liés à la Défense sont soumis à un grand nombre de règles relatives à la protection des données classifiées. Ces contraintes concernent aussi bien des mesures physiques (protection des bâtiments, utilisation de coffres, alarmes), que des mesures liées aux télécommunications et à l'informatique (protection des réseaux, utilisation de la cryptologie), ou encore des enquêtes sur les employés

(habilitations, politique d'accès physiques et logiques, clauses spécifiques de marchés classés, etc.). La mise en œuvre de ces mesures relève d'un seul acteur : la société contractant avec l'État. Cette société délègue ensuite à sa direction de la sécurité la mission de faire respecter ces obligations.

Du côté de l'administration, de multiples acteurs sont chargés de veiller au respect de ces mesures : la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), amenée à inspecter régulièrement les « établissements à régime restrictif » ; la Délégation générale pour l'armement (DGA), qui contrôle les clauses sécuritaires des contrats ; le SGDN-DCSSI (Secrétariat général de la défense nationale – Direction centrale de la sécurité des systèmes d'information) pour ce qui concerne la gestion du chiffrement et des matériels associés ; la région militaire pour la conformité des établissements considérés comme « points sensibles ».

Ce système représente un coût très important en fonctionnaires monopolisés pour ces tâches. Du côté des industriels, si l'interlocuteur est unique, la réalité se traduit par le détournement des employés de leurs activités professionnelles afin d'accompagner sur les sites des équipes d'inspection qu'il faut ensuite suivre, guider et appuyer logistiquement. Enfin, les équipes administratives sont souvent en décalage culturel avec les « inspectés » soumis aux aléas de la conjoncture économique, aux réductions de coûts non productifs, et à la nécessité d'économiser les moyens humains.

Face à cette situation, depuis quelques années, une expérience s'est développée en Grande-Bretagne pour pallier les inconvénients précités, permettant de faire économiser des moyens à l'administration tout en garantissant le respect des règles de sécurité. Le MOD, en accord avec certains industriels (British Aerospace-Bae-Thales), a détaché auprès de la direction générale de ces entreprises un « *compliance officer* », un « responsable de la conformité ».

Ce fonctionnaire (aidé selon la taille de l'entreprise par un ou deux auditeurs) est mis en place par son administration d'origine, pour une durée de deux à trois ans, et payé par le groupe industriel qui l'accueille ; il est indépendant de cette

société et rend compte directement au ministère de la Défense. Son rôle au sein du groupe est tout d'abord de servir de relais à l'administration en informant l'industriel, en temps réel, des nouveaux règlements relatifs à la protection du secret. Issu de l'administration, et en contact permanent avec celle-ci, il est à même, non seulement de transmettre rapidement les évolutions, mais encore d'éclairer utilement le groupe auprès duquel il est installé sur la mise en œuvre des demandes. De plus, il est chargé de vérifier que les règles sont appliquées au sein de la société. Il est en contact quotidien avec le directeur de la sécurité dont il est en mesure d'évaluer l'efficacité, et procède à des sondages et contrôles (seul ou aidé par un adjoint).

Non seulement cette solution originale économise d'importants moyens au niveau du ministère, mais elle permet à ce dernier de vérifier l'engagement réel de la société au quotidien dans le management de la politique de sécurité mise en œuvre. Enfin, le positionnement du fonctionnaire lui permet de s'imprégner des réalités industrielles et économiques de l'entreprise et d'intervenir auprès de l'administration pour faire adapter certaines décisions au fonctionnement du secteur industriel. Deux fois par an, il établit un rapport d'évaluation destiné à son administration.

Ce système, encore en phase expérimentale, semble donner satisfaction aux deux parties: une expérience analogue pourrait être envisagée en France.

## Le dispositif mis en place à Aéroports de Paris

Aéroports de Paris (ADP) est encore, au moment de l'enquête, une entreprise publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placée sous la tutelle du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement et sous le contrôle du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. ADP assure la gestion des trois aéroports internationaux de la région parisienne (Roissy-Charles-de-Gaulle, Orly et Le Bourget), de l'héliport de Paris-Issy et de dix aérodromes d'aviation générale.

Pour les deux principaux aéroports internationaux, les chiffres de l'année 2003 sont les suivants :

Trafic passagers : 70 478 886

(CDG : 48 028 297 ; Orly : 22 450 589)

Nombre de mouvements : 708 528

(CDG : 505 634 ; Orly : 202 894)

Fret marchandises (année 2002) :

1 512,8 kT (CDG : 1 401,4 ; Orly : 111,4)

Nombre de salariés ADP (année 2002) : 8 096

Plus qu'une mise en œuvre d'échanges de personnel public-privé, l'organisation de la sûreté dans les aéroports parisiens montre qu'il existe une complémentarité et une coopération réelle entre les services publics, ADP et les entreprises privées de sécurité.

La réussite apparente de ce mode de fonctionnement a nécessité des préalables indispensables : la mise en place de comités de coordination situés à tous les niveaux de la pyramide hiérarchique, l'instauration d'un système permanent d'évaluations réalisées par les organismes officiels ou par une entité propre de la direction de la sûreté d'Aéroports de Paris, la transparence des échanges entre les différents acteurs soumis à des obligations de résultat, la déclinaison d'une doctrine commune à l'ensemble des acteurs, la présence, au sein de la direction de la sûreté, de fonctionnaires mis à disposition ou retraités issus de la police, de la gendarmerie, des armées et des douanes. Ce noyau, peu important en nombre, joue un rôle de facilitation essentiel dans les relations entre les différents intervenants. Son expertise est reconnue de tous et apporte une aide à la prise de décision.

Cette articulation permet un partage des tâches clairement défini dans un partenariat entre l'État et l'opérateur.

### *Missions des services de l'État*

La Direction centrale de la police aux frontières (DCPAF) assure les missions générales de sécurité publique et d'ordre public tant en zone publique qu'en zone réservée : sécurité des passagers, lutte contre la délinquance, protection des transporteurs de fonds, régulation des flux routiers,

verbalisation des stationnements interdits. Elle est, en outre, spécifiquement chargée d'assurer le respect des règles juridiques relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire national.

La gendarmerie des transports aériens (GTA) assure la sécurité des bâtiments (tours de contrôle et leurs blocs techniques) ainsi que la sûreté et la sécurité des aéronefs en stationnement sur les plates-formes.

Les services des douanes assurent le contrôle des flux de marchandises, tant au niveau des passagers que du fret.

Dans le cadre de l'activation du plan Vigipirate, certaines unités militaires participent à des patrouilles dans l'ensemble des zones publiques des plates-formes.

Les missions des services de l'État s'effectuent sous la responsabilité du préfet du Val-de-Marne pour Orly et sous la responsabilité du préfet de Seine-Saint-Denis pour Roissy-Charles-de-Gaulle où un sous-préfet assure la coordination locale.

### *Action de l'autorité aéroportuaire*

En application de l'article L.213-3 du code de l'aviation civile, l'exploitant d'aérodrome a, sous l'autorité des titulaires du pouvoir de police, la charge d'assurer la mise en œuvre des mesures permettant la prévention de toute intervention illicite pouvant compromettre la sûreté des vols et des personnes. À ce titre, l'exploitant d'aérodrome assume : l'achat des équipements de détection ; leur mise en œuvre et leur maintenance ; l'aménagement des zones permettant la mise en place de ces équipements ; leur armement par des personnels compétents et agréés conformément à la réglementation (article L.282-8 du code de l'aviation civile) ; la définition des procédures dans le cadre réglementaire en vigueur, tout en respectant la gestion des flux de passagers et des bagages.

Sont notamment mises en œuvre les procédures d'inspection-filtrage des passagers et de leurs bagages (bagages à mains et bagages de soute), l'inspection-filtrage des personnels, des véhicules et des biens transportés lors des accès en zone réservée. L'ensemble de ces contrôles

s'effectue sous la responsabilité de l'autorité administrative et, à tout moment, en cas de doute ou face à un cas litigieux, les agents des sociétés privées peuvent faire appel à un représentant local de sûreté (RLS). Ces fonctions sont assurées par des personnels de la DCPAF, de la GTA ou des douanes, suivant la zone concernée.

L'inspection-filtrage des passagers et des personnels est effectuée par les personnels des sociétés de sûreté liées avec Aéroports de Paris par un contrat de louage de services. Ces personnels sont doublement agréés, par la préfecture et par le procureur de la République, et les fouilles restent du domaine exclusif des officiers de police judiciaire.

L'ensemble des prestations de sûreté fait actuellement l'objet de vingt-trois contrats entre ADP et sept sociétés de prestations qui emploient environ quatre mille deux cents agents.

### *La direction de la sûreté ADP*

272

Cette direction, de création récente (novembre 2002), a pour mission de définir l'application de la doctrine et d'en évaluer les résultats sur le terrain. À cet effet, elle s'articule en trois entités : une entité « expertise », une entité « mise en œuvre » et une entité « contrôle ».

L'entité « expertise » est chargée de l'application et de l'évolution de la doctrine, de la veille technologique et de la réflexion technique sur les champs de prévention. L'entité « mise en œuvre » est composée par les délégués sûreté détachés auprès des directeurs de plate-forme pour les assister dans la mise en œuvre locale des mesures de doctrine décidées par l'entité « expertise ». L'entité « contrôle » est constituée d'une équipe d'évaluateurs pluri-disciplinaires ayant pour vocation de vérifier la viabilité, l'application et le respect des procédures, de mesurer les écarts entre le niveau de sûreté requis par les règlements et celui constaté, et de proposer des plans d'actions correctives.

Les personnels de ces entités sont tous des experts en matière de sûreté, tant par leur formation que par leur parcours professionnel. Ils proviennent d'horizons différents : personnels d'ADP, fonctionnaires détachés de

leur administration (Défense, Intérieur, Douanes) ou fonctionnaires retraités poursuivant une carrière privée.

### *Instances de coordination et de contrôle*

L'application des mesures de sûreté est vérifiée en permanence par les unités opérationnelles responsables des contrats de louage de services, assistées en cas de besoin par le service «évaluation et suivi» de la direction de la sûreté.

Par ailleurs, des instances de coordination sont effectives au niveau des plates-formes. Un comité local de sûreté (CLS) est en place sur chacune d'elles. Il est placé sous l'autorité du préfet du département compétent (Seine-Saint-Denis pour Roissy-Charles-de-Gaulle et Le Bourget, Val-de-Marne pour Orly). Il réunit les responsables des services publics exerçant leur activité sur l'aéroport concerné et les responsables des principaux organismes participant à l'exploitation de l'aéroport (services ADP, compagnies aériennes, transitoires, La Poste, etc.). Le CLS a pour mission de provoquer la concertation des divers services ou organismes participant au fonctionnement de l'aéroport et de coordonner les actions des services ou organismes en matière de sûreté. Un comité opérationnel de sûreté (COS) a, en outre, été créé sur chaque plate-forme sous l'autorité du directeur de l'aéroport. Il assure l'application de la politique de sécurité arrêtée par le CLS et propose l'adaptation permanente du programme de sûreté aéroportuaire ainsi que des moyens engagés.

L'exemple des aéroports parisiens montre que la complémentarité public/privé est largement facilitée par la présence de collaborateurs issus du public. Considérés comme experts incontestables tant au sein de l'entreprise qu'auprès des partenaires étatiques, ils jouent un rôle déterminant dans la facilitation des relations avec l'autorité administrative. Ils ont apporté à l'ensemble de l'équipe une méthode de travail et une connaissance professionnelle innovantes dans des domaines aussi divers que la sécurité des sites sensibles, la surveillance cynotechnique, la formation professionnelle et les contrôles des flux de marchandises.

# Conclusion

Ces expériences montrent à l'évidence une évolution du besoin de rencontres entre les acteurs publics et privés de la sécurité afin qu'ils puissent mieux se connaître, échanger des expériences concrètes et entretenir sur la durée un dialogue dépourvu de méfiance et d'arrière-pensées. L'objectif est de permettre aux deux «mondes», dans pratiquement tous les domaines, d'améliorer leurs performances: pour le privé, son professionnalisme et son efficacité; pour le public, la disposition de moyens et d'outils complémentaires à coût nul, pouvant dans certains cas atteindre un niveau d'interopérabilité. Cette interpénétration constitue un accompagnement indispensable pour répondre aux besoins croissants de la demande de protection. Cette tendance devrait être relayée par une volonté politique forte et durable.

274

## BIBLIOGRAPHIE

CARAYON (B.), 2003, *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, Rapports officiels du ministère de l'Intérieur, La Documentation française, 176 pages.

Rapport du Groupe de diagnostic de sécurité, 15<sup>e</sup> session nationale d'études (2003-2004), cd-rom, juin 2004.

# Vers des polices européennes ?

par le Groupe de diagnostic de sécurité n°5  
de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI\*

**S**i, depuis quelques années, la sécurité intérieure est devenue l'une des grandes politiques de l'Union européenne, s'oriente-t-on pour autant vers des polices européennes ? La réponse à cette question est rien moins qu'évidente.

En effet, comme tous les enjeux européens, le thème de la sécurité divise les citoyens des États membres en des proportions variables d'europhiles, d'europragmatiques et

•••• (\*) Le présent article est une synthèse du rapport du Groupe de diagnostic de sécurité n°5 de la 15<sup>e</sup> session (2003-2004) de l'IHESI. Ce groupe, présidé par Patrick QUINQUETON, maître des requêtes au Conseil d'État, a rassemblé les auditeurs suivants : Thierry BONNIER, sous-préfet, Pierre-Marie DEUDON, colonel de gendarmerie, Denis DOBO-SCHOENENBERG, sous-préfet, Pierre-Laurent DOUCHEZ, responsable de service sécurité du groupe Caisse d'épargne, Pierre-Philippe FEYZEAU, colonel de sapeurs-pompiers, Annie GASTELLIER, commissaire divisionnaire, Jacques-Henry HEULS, diplomate, Stéphane JOAHNY, journaliste au *Journal du Dimanche*, Brigitte LAFOURCADE, commissaire divisionnaire, Jean-Pierre LAUBY, inspecteur d'académie, Bénédicte MARTIN, inspecteur des services pénitentiaires, Jean-Michel POREZ, commissaire divisionnaire et Hervé RENAUD, colonel de gendarmerie.

d'eurosceptiques. Les auteurs de cet article n'échappant pas à cette diversité de points de vue, ils se sont attachés, plutôt qu'à dresser une grande fresque de l'avenir des polices européennes, à déceler ce qui en détermine l'évolution, pour mieux cerner ce qui est à la fois souhaitable et possible à moyen terme. Soucieux de délimiter notre champ d'investigation, nous avons choisi de nous en tenir aux services de police généralistes, en excluant les « polices » spécialisées dans un domaine particulier (consommation et répression des fraudes, douanes, contrôle fiscal, inspection du travail) car elles obéissent toutes à une logique propre, non susceptible d'être transposée. Ce faisant, il nous est apparu assez vite que le lien entre le développement de politiques européennes de sécurité intérieure et l'apparition de polices européennes intégrées soulève différentes interrogations. Comment, dès lors, faire œuvre de prospective ?

Dans le cadre de cet article, nous commencerons par étudier les grands déterminants de la coopération policière européenne, puis nous aborderons les conditions de son approfondissement et les obstacles auxquels celui-ci se heurte aujourd'hui, un état des lieux à l'issue duquel seront exposés trois grands axes de progression pour l'avenir des polices européennes, à savoir le partage, la mutualisation et l'intégration de leurs ressources.

## Les principaux déterminants actuels

### Les grandes étapes de la coopération policière européenne

La coopération policière au sein de l'Union européenne est née par étapes. Historiquement, sa mise en œuvre renvoie à des collaborations existantes ou à des initiatives intergouvernementales plus récentes, créées au sein de

l'Europe ou dans un cadre plus large pour répondre à la volonté politique de quelques États d'étendre le partenariat ou de rendre rapidement opérationnelle la collaboration entre services policiers.

Alors que le traité de Rome ne prévoit aucune disposition sur la sécurité européenne, les États membres conduisent dès 1975 des «approches coordonnées» afin de trouver ensemble des réponses aux phénomènes de violences qui menacent les démocraties à cette époque (développement de la criminalité transnationale, actes de terrorisme). C'est ainsi que le Conseil européen de Rome du 1<sup>er</sup> décembre 1975 fixe les objectifs suivants à la coopération entre États membres : «*Échanger des informations sur l'évolution de la menace terroriste et réfléchir en commun aux stratégies complémentaires que chaque État membre peut adopter.*»

Pour faire suite à cette décision, les ministres de l'Intérieur et de la Justice des États membres se réunissent le 29 juin 1976 et donnent naissance au groupe de TREVI, structure informelle qui rassemble pour la première fois, sur le thème de la sécurité européenne, les États membres, en dehors de toute référence communautaire.

Le traité sur l'Union européenne, ou traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993, répartit quant à lui en trois piliers les matières relevant de l'Union européenne : le premier traite des domaines à prédominance économique et est régi par le droit communautaire ; le second regroupe tous les sujets liés à la politique étrangère et à la défense européenne ; le troisième pilier couvre le domaine Justice et Affaires intérieures (JAI), relatif à l'asile, l'immigration et aux questions de coopération judiciaire et policière. Cette dernière matière relève du titre VI du traité sur l'Union européenne et est réglementée par le droit européen et non communautaire.

La signature de l'accord de Schengen<sup>1</sup>, initiative franco-allemande élargie aux pays du Benelux, puis plus tard à un certain nombre d'autres États membres, constitue une étape-clé, avec la suppression des contrôles aux frontières intérieures, assortie de mesures compensatoires de bonne entente entre services de police, de douane et de justice

....

(1) L'accord est signé le 14 juin 1985 par l'Allemagne, les trois pays du Benelux et la France, rejoints par l'Italie en 1990, l'Espagne et le Portugal en 1991, la Grèce en 1992, puis l'Autriche en 1995. Le 19 décembre 1996, les pays nordiques y ont été associés ou l'ont signé, pour ceux faisant partie de l'Union européenne. L'association de la Norvège et de l'Islande s'est concrétisée par la conclusion d'un accord spécifique le 18 mai 1999 avec l'Union européenne.

afin de mieux lutter contre la délinquance transfrontalière (harmonisation des conditions d'entrée et de visa pour les courts séjours, instauration d'un droit de filature et de poursuite, renforcement de la coopération judiciaire en matière d'extradition et d'exécution des jugements ainsi qu'entre les administrations en charge de la surveillance des frontières communes).

Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999, le traité d'Amsterdam intègre dans l'Union européenne les «acquis de Schengen» et procède à une communautarisation partielle de la matière relevant du troisième pilier. Les questions portant sur l'asile, l'immigration, la libre circulation des personnes sont transférées dans le premier pilier et régies par le droit communautaire. Le titre VI se limite donc à la coopération policière et judiciaire que les politiques doivent mettre en œuvre dans un objectif de construction progressive d'«un espace de liberté, de sécurité et de justice» quel que soit le cadre institutionnel utilisé pour y parvenir.

278

Mais, entre temps, l'accord de Schengen a permis le développement de la coopération bilatérale. Situés aux frontières, les centres de coopération policière et douanière (CCPD), succédant aux commissariats communs, associent les représentants des deux pays appartenant aux services chargés des missions de police et de douane. Ils vont se substituer progressivement aux commissariats communs, en tirant les enseignements de cette première coopération, à caractère plus restrictif. Ils doivent faciliter la lutte contre l'immigration irrégulière, la délinquance frontalière et transfrontalière, les trafics illicites en tous genres, et aider à prévenir les menaces à l'ordre public. Ils ne possèdent aucune compétence opérationnelle, mais concourent au bon échange des informations à caractère local.

L'autre moyen de coopération transfrontalière réside dans la coopération directe et opérationnelle entre unités. Celle-ci permet l'échange ou le détachement d'agents et d'officiers de liaison susceptibles d'apporter une aide dans l'exécution des missions de police judiciaire à caractère local, ou dans la surveillance de manifestations publiques intéressant l'autre partie. Cependant, elle n'autorise pas l'exécution autonome de mesures de police dans le pays voisin.

Parmi les institutions en charge de la coopération judiciaire et policière au sein de l'Union européenne, toutes n'ont pas encore donné leur pleine mesure, en raison de leur jeunesse, des diverses conceptions de leur rôle, des réserves des services nationaux à coopérer et du peu d'enthousiasme de certaines autorités politiques à les soutenir.

Europol (Office européen de police), dont la création a été confirmée par le traité d'Amsterdam, est placé sous la tutelle politique du Conseil JAI qui nomme l'équipe de direction et vote le budget de fonctionnement. Un conseil d'administration, composé d'un représentant de chaque État membre et d'un représentant de la Commission ayant voix consultative, est chargé de fixer ses orientations et de donner son accord à l'ouverture de nouveaux fichiers d'analyse. Quatre cents personnes représentant les différents services répressifs des États membres exercent leur fonction au sein de l'office, dont le siège est situé à La Haye. Son budget de fonctionnement n'est pas communautaire mais prélevé sur celui des États membres. Europol fournit trois types de services aux États membres : l'échange d'informations, l'analyse criminelle, l'appui à la coopération opérationnelle dans les domaines de délinquance à caractère international (trafic de drogue, immigration illégale, trafics de véhicules, d'êtres humains, faux monnayage, terrorisme, blanchiment, etc.). L'agence, qui a conclu des accords de coopération avec des organisations internationales comme Interpol et des États tiers, suscite de nombreuses critiques, à hauteur des espérances qu'on place en elle. N'ayant pas de compétences à caractère opérationnel, ses capacités d'analyse sont limitées par la qualité et le nombre d'informations transmises par les services nationaux. Beaucoup d'entre eux sont réticents à partager leurs informations, notamment sur des sujets sensibles tels que le terrorisme<sup>2</sup>.

Eurojust (Unité de coopération judiciaire), créée en vue de lutter, par un renforcement de la coopération, contre toutes les formes graves de criminalité organisée et transnationale, remplit des missions qui s'articulent autour de trois axes majeurs :

- promouvoir et améliorer la coordination des enquêtes et des poursuites entre les autorités compétentes des États membres ;

....

(2) Signalons qu'en marge d'Europol, le Conseil de Tampere a posé le principe de création d'une task force des chefs de police, à caractère plus opérationnel, chargée de réunir, une fois par semestre, les chefs de police des différents États afin qu'un dialogue s'engage sur «les expériences, les meilleures pratiques et informations sur les tendances de la criminalité transfrontalière».

- améliorer la coopération entre ces autorités en facilitant notamment la mise en œuvre de l'entraide judiciaire internationale et l'exécution des demandes d'extradition;
- soutenir les autorités nationales afin de renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Unité de coopération judiciaire dont l'institution a été accélérée par les attentats du 11 septembre 2001, Eurojust est dotée de la personnalité juridique en vertu de la décision du Conseil du 28 février 2002. Elle assure l'ensemble de ses missions depuis le 29 avril 2003, dans des locaux situés à La Haye, et comprend un représentant de chaque État membre, qui peut être procureur, magistrat ou officier de police ayant des prérogatives équivalentes. Ses pouvoirs sont exercés soit par le collège soit par le membre national. Le fonctionnement de l'unité est financé par l'Union européenne, à l'exception des rémunérations des personnels.

À mi-chemin entre politique de défense et de sécurité, une autre dimension de la coopération policière réside dans la mise en œuvre d'une Force de police européenne (FPE). Lors du Conseil européen de Feira les 19 et 20 juin 2000, le principe de sa création a été retenu pour faire face à des situations d'instabilité en Europe qui ne nécessitent pas pour autant le recours aux forces armées. Sur la base d'une contribution volontaire des États membres, elle comprend cinq mille hommes, dont un élément de déploiement rapide de mille quatre cents hommes en moins de trente jours. Ces unités de police doivent être intégrées, flexibles et inter-opérables, prêtes à assurer une période de transition entre un commandement militaire initial et le commandement civil qui lui succède. En décembre 2000, le sommet de Nice a précisé la nature de leur mission : soit un renforcement des capacités locales de police par des missions de formation, d'entraînement, d'assistance, de contrôle et de conseil; soit l'exécution de missions visant à la restauration de la sécurité publique, en substitution de polices locales défaillantes. Il peut s'agir de maintien de l'ordre, de protection des personnes et des biens, de police judiciaire et de renseignement.

L'OLAF (Office européen de lutte anti-fraude), fort de trois cent cinquante agents, est né pour sa part du traumatisme consécutif à la démission collective en 1999 de la Commission présidée par Jacques Santer, pour lutter contre la corruption et les fraudes dans l'Union européenne. Il a fait l'objet de nombreuses critiques du fait de l'absence de respect des droits de la défense et de la présomption d'innocence, notamment en raison d'un mélange peu clair de l'action d'inspecteurs et de magistrats. Une réforme est envisagée par la Commission, mais un rapport d'information récent de la délégation à l'Union européenne de l'Assemblée nationale française en souligne déjà les limites en l'absence d'une distinction claire des fonctions d'enquête et des fonctions judiciaires.

Enfin, les acquis de la coopération policière européenne s'appuient sur les travaux du Conseil de l'Europe qui, depuis sa création, a développé une forte activité normative en élaborant des règles concernant très directement les pratiques professionnelles des forces de l'ordre : la Convention européenne des Droits de l'homme traitant de la protection des droits de l'homme, la Convention européenne pour la prévention de la torture qui prévoit des inspections possibles dans tous lieux de détention, le Code européen d'éthique de la police, ensemble de principes directeurs pouvant servir d'orientation et de source d'inspiration pour la réforme des services de police.

En résumé, si la sécurité est devenue une priorité européenne et si des décisions majeures ont été prises par plusieurs conseils européens successifs, la volonté politique n'est pas toujours évidente et les intentions s'arrêtent aux déclarations d'intention. Cela s'explique également par le principe du vote à l'unanimité qui s'impose pour les décisions relevant du troisième pilier et qui oblige les membres à convenir d'un accord consensuel, sans trancher sur les points de désaccord : pour être applicables, les dispositions doivent être intégrées dans les législations nationales, ce qui peut être très long et provoquer des blocages. Aussi, en mars 2004, les opinions publiques peuvent-elles s'étonner

que des décisions prises sous le coup de l'émotion des événements du 11 septembre 2001 n'aient pas encore été mises en œuvre par les États qui les ont votées et qui en connaissent pourtant les enjeux.

## Les besoins et les demandes des différentes forces de police

La coopération policière n'est pas un tout indistinct, au sens où des besoins différents se font jour selon les missions des différentes forces de police :

- en matière de paix et de tranquillité publiques : le besoin d'échanges d'expérience sur la prévention de la délinquance ;
- en matière de maintien de l'ordre : le besoin de points de contact sur le hooliganisme ou le besoin de doctrine cohérente sur la sécurité des réunions de haut niveau ;
- en matière de sécurité publique : le besoin d'un droit de poursuite ou le besoin d'une coopération sur la répression des infractions routières ;
- en matière de police judiciaire courante : le besoin de fichiers communs des véhicules volés ;
- en matière de police technique et scientifique : le besoin de coopération sur les technologies nouvelles d'identification ;
- en matière de lutte contre la criminalité organisée : le besoin d'échanges d'informations et de fichiers spécialisés ;
- en matière de contrôle aux frontières : le besoin d'une coopération technique et le besoin d'une harmonisation des normes de contrôle dans les aéroports ;
- en matière de terrorisme : le besoin d'échanges d'informations rapides, fiables et sécurisées.

En vue de répondre à ces besoins, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre au plan européen.

Le 13 juillet 2001, la sécurité des réunions de haut niveau a fait l'objet d'un conseil JAI extraordinaire qui a adopté une série de mesures parmi lesquelles l'intensification de la coopération entre les polices, l'échange d'informations, le franchissement des frontières, la coopération judiciaire

....

(3) Sur un autre registre, signalons la décision du Conseil du 13 juin 2002 portant création d'un réseau européen de points de contact en ce qui concerne les personnes responsables de génocide, de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre.

et des mesures d'organisation. La *task force* des chefs de police européens a notamment suggéré au Conseil de créer un groupe d'experts chargé de rédiger un manuel commun à l'intention de la police et des autorités qui préparent des réunions à haut niveau<sup>3</sup>.

S'agissant du contrôle administratif de l'immigration, c'est dans le cadre d'un groupe de travail de l'Union européenne, le CSIFA+, que les responsables européens des polices aux frontières ont créé des centres de coopération, chacun placé sous la responsabilité d'un ou plusieurs États membres, et appelés à être regroupés dans le cadre de l'agence européenne aux frontières. Par ailleurs, il est considéré que la création d'un espace de sécurité doit aller de pair avec la suppression des obstacles à la coopération tenant aux moyens de franchissement de la frontière. La police doit pouvoir effectuer des poursuites transfrontalières pour des types d'infractions supplémentaires et, lorsque les autorités territorialement compétentes des États membres dans lesquels la poursuite a lieu ne peuvent intervenir immédiatement, agir elle-même en vue d'établir l'identité de la personne poursuivie avant de la remettre à ces autorités. Dans ce domaine comme bien d'autres, la Commission pense que le système serait plus efficace et plus viable si les États membres appliquaient un corps de règles uniforme. Le plan d'action de Vienne invite d'ailleurs à étendre cette coopération transfrontalière.

Un autre moyen d'obtenir et d'échanger des informations est le détachement d'officiers de liaison. La procédure pour recourir à ces agents affectés dans des pays tiers a été modifiée par une décision du Conseil adoptée le 27 février 2003. Sous forme de conseil et de formation, ils contribuent à des échanges d'information pour une approche réciproque des institutions et pour une meilleure connaissance des phénomènes de délinquance agissant dans les pays partenaires. L'Union européenne, dès 1996, a ainsi encouragé l'établissement de contacts directs entre services de police des États membres ou entre États membres et États tiers. Par décision-cadre du 27 février 2003, le Conseil JAI a franchi une étape supplémentaire dans la coopération dans la lutte

contre la criminalité transfrontalière, en développant les relations entre officiers de liaison, exerçant auprès d'un même État ou d'une même organisation.

La police scientifique et technique développe pour sa part des activités pour contribuer à la manifestation de la vérité dans les affaires criminelles. En Europe, les laboratoires de police scientifique effectuent chaque année des centaines de milliers d'examens. En plus de ce travail quotidien, ils déplacent des activités de recherche et de développement, ou de formation. La plupart de ces laboratoires appartiennent aux services de police ou sont des laboratoires publics coopérant étroitement avec ces services.

Enfin, s'il est une coopération dont l'acuité est ressentie par l'ensemble des citoyens européens et notamment au lendemain des attentats de Madrid, c'est bien la lutte antiterroriste, que les services de renseignement des États membres mènent ensemble au sein d'un réseau appelé «Club de Berne». Celui-ci n'a pas de mandat politique et ne prend donc aucune décision ayant des incidences politiques; il constitue un forum libre d'échanges et de mise en commun de renseignements au travers du réseau ainsi créé. Après le 11 septembre 2001, la coopération inter-services s'est intensifiée au sein du Groupe antiterroriste du Club de Berne (GAT), qui se réunit chaque trimestre et a pour particularité d'accueillir, pour une partie de la réunion, les services américains et Europol. Il produit un document sur l'évaluation de la menace terroriste transmis au haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère, au commissaire européen JAI et au responsable du SITCEN.

Malgré les difficultés (hétérogénéité des délégations, réticences des services à échanger les informations), la coopération antiterroriste dans l'Union a ainsi connu des avancées notables. Le 20 septembre 2001, le Conseil JAI a adopté une liste de mesures d'envergure destinées à renforcer l'intervention de l'Union dans cette lutte, avec pour objectifs l'intensification de la coopération judiciaire et de la coopération policière, la lutte contre le financement du terrorisme, les contrôles aux frontières, la sécurité aérienne et maritime et la coopération avec les Américains

(ce qui a conduit à la signature d'accords entre Europol et les services répressifs des États-Unis sur l'échange des données à caractère personnel ou d'officiers de liaison).

Un autre grand pas en avant a été réalisé avec l'adoption de mesures concrètes visant à améliorer les relations entre les forces de police, Europol et les services de renseignement des États membres: création d'une équipe de spécialistes de la lutte antiterroriste (Counter Terrorism Task Force) à Europol et d'équipes multinationales chargées de rassembler et d'échanger des informations sur les terroristes, réunions des chefs des unités antiterroristes et de ceux des services de renseignement de la police, intensification des contrôles aux frontières extérieures, mesures de sécurité dans les aéroports et les avions, et l'établissement de profils de terroristes. Par ailleurs, le 13 juin 2002, le Conseil a adopté une décision-cadre relative à la lutte contre le terrorisme, qui vise à rapprocher les définitions des infractions terroristes dans tous les États membres et à fixer un seuil commun pour les peines et les sanctions. Enfin, le mandat d'arrêt européen devrait faciliter l'extradition entre États membres en remplaçant les instruments existants. Il couvre, entre autres, les délits et les crimes commis par des terroristes.

## Les priorités et l'organisation policière des États membres

La coopération policière et la mise en commun de moyens et de compétences au niveau européen pour mieux lutter contre l'insécurité sont étroitement dépendantes de l'organisation policière, de la culture et des priorités des États membres.

### *Des types d'organisation policière très liés à l'histoire nationale*

Il n'est pas question ici de procéder à une étude comparée des organisations policières des États membres,

mais seulement de repérer quelques traits qui conditionnent l'avenir des polices européennes.

Ainsi, s'il est banal d'observer que l'Allemagne est fédérale et que la France est centralisée, cette réalité structure fortement les polices des deux pays. La France connaît deux forces principales, organisées au niveau national par la Direction générale de la Police nationale (DGPN) et la Direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN). Bien qu'il existe des logiques territoriales pour la gendarmerie comme pour la police, c'est, encore aujourd'hui, la centralisation qui l'emporte, comme en témoigne le mode d'affectation national des fonctionnaires.

En Allemagne, au contraire, chaque *Land* détient la responsabilité de sa police, organisée en trois composantes : Schutzpolizei (police de proximité), Landeskriminalamt (police judiciaire), et Bereitschaftspolizei (unités mobiles de maintien de l'ordre). Sur les 260 000 policiers du pays, environ 230 000 appartiennent à la police des *Länder*, tandis qu'au niveau fédéral le Bundeskriminalamt (BKA) et le Bundesgrenzschutz (BGS) ne comptent respectivement que 3 500 et 30 000 agents. Si le volontarisme allemand dans la construction d'Europol est étroitement lié à cette faiblesse des moyens fédéraux, la France semble aujourd'hui plus favorable au développement de l'office, dont elle attend davantage d'efficacité opérationnelle.

Au Royaume-Uni, l'organisation de la police est à la fois pragmatique et corporative, les chefs de police locaux (*chief constables*) se considérant comme indépendants de tout contrôle extérieur. Dans les pays scandinaves, en revanche, les forces de police sont plus proches de l'organisation française sur le plan administratif, avec néanmoins une dépendance hiérarchique vis-à-vis du ministre de la Justice et une dépendance fonctionnelle vis-à-vis des magistrats. Enfin, la plupart des pays du Sud sont dotés de forces de police à statut civil et à statut militaire, tandis que les pays de l'Est ont dû réformer leurs polices au fil de leur rapprochement avec les pays occidentaux d'abord, puis avec le processus d'adhésion à l'Union européenne.

Au total, la restructuration des forces de police au sein de l'Union est un processus lent et hétérogène. Si la comparaison avec des systèmes proches peut parfois guider

les réformes, peu d'entre elles sont orientées par des considérations européennes, sauf sous la contrainte pour les pays adhérents.

### *Des cultures à la fois différentes et convergentes*

Trois cas particuliers montrent que la coopération policière au sein de l'Union européenne peut se développer en présence de fortes divergences, voire d'antagonismes entre pays membres.

- En matière d'antiterrorisme, l'Espagne est marquée par la lutte contre l'ETA. C'est un des éléments structurants de sa politique de sécurité, dont résulte une coopération originale avec la France, utilisée comme base arrière par les séparatistes basques. La perception commune du risque, même si celui-ci n'est pas du même ordre pour les deux pays, contribue à la coopération entre leurs forces de police, organisées très différemment.
- En matière de lutte contre la drogue, s'il existe une profonde opposition psychologique entre la France et les Pays-Bas, les deux pays mènent des contrôles communs aux frontières intérieures, dans le cadre du groupe de Hazeldonk.
- En matière de surveillance frontalière, si la distinction entre frontières extérieures et frontières intérieures est bien sûr à l'origine d'intérêts divergents<sup>4</sup>, elles sont devenues des lieux de coopération dans la mesure où la libre circulation, actuelle ou à venir, nécessite des mesures de compensation.

En résumé, s'il existe en Europe des cultures policières très différentes, il ne faut pas perdre de vue qu'elles sont évolutives et qu'elles peuvent être l'occasion d'une confrontation dynamique entre États membres.

### *Des priorités qui conditionnent les compromis européens*

Dans le domaine de la sécurité comme ailleurs, les priorités des États membres sont le fruit de leur histoire,

....

(4) Si la conception française, issue d'un État ancienement constitué, est celle de limite à l'intérieur de laquelle des règles spécifiques s'appliquent, la conception allemande, issue d'un État formé plus récemment sur un mode fédéral à partir d'une culture commune, est celle d'un espace de coopération où les autorités frontalières règlent ensemble les problèmes.

de leur géographie et des problèmes qu'ils rencontrent, autant de paramètres dont il convient de tenir compte pour anticiper quels types de compromis sont possibles dans le développement futur des polices européennes.

Les pays scandinaves restent marqués par une sous-estimation des exigences de sécurité. Les priorités des nouveaux pays adhérents demeurent la reconversion de leurs forces de police et leur adaptation aux standards européens. Chaque État membre a sa conception des urgences européennes, et celle de la Belgique n'est pas celle de l'Autriche.

La spécificité britannique est significative à de nombreux égards : l'île et le continent se pensent l'une par rapport à l'autre. L'absence de mise en œuvre par les Britanniques des accords de Schengen est une source de réelle complication. Le Royaume-Uni a une position particulière dans la contradiction théorique entre sécurité et liberté. L'absence de contrôles d'identité outre-Manche, le régime particulier du domicile, et la visibilité des communautés étrangères font du Royaume-Uni une destination recherchée pour l'immigration irrégulière asiatique, la plus nombreuse.

Une tentative de position franco-allemande sur les questions de coopération en matière de justice et d'affaires intérieures a été faite l'année dernière, à l'occasion des débats sur le projet de traité dans le cadre de la Convention. Il est intéressant d'en analyser la portée et les limites. En effet, il est possible de se demander si ce ne sont pas les différences entre la France et l'Allemagne, et la recherche des compromis, qui constituerait un moteur paradoxal pour l'Europe de la police.

Concernant Europol, on assiste à un jeu subtil de divergences et de compromis : si la position de la France, traditionnellement en retrait, est en train d'évoluer, l'Allemagne se montre, elle, très volontariste, sans s'illusionner sur les limites actuelles de cet outil, tandis que le Royaume-Uni fait progresser sa conception de l'analyse criminelle par une action particulièrement dynamique. Dans le domaine JAI, les propositions conjointes franco-allemandes concernent cinq domaines : la portée de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ; la portée de la coopération

judiciaire en matière civile ; les visas, l'asile et l'immigration, et le contrôle des personnes aux frontières extérieures ; la protection civile ; l'architecture institutionnelle. L'intérêt de cette initiative réside d'abord dans la délimitation des domaines où les avancées sont possibles d'un commun accord. La formulation de sujets sans réelle proposition permet d'identifier les points de désaccord et de dégager des compromis sur la façon dont la France et l'Allemagne conçoivent leur souveraineté dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, avant que ne survienne un blocage politique.

## Les conditions d'une coopération élargie

### Grande criminalité et délinquance européennes

#### *Un espace attractif pour la grande criminalité*

L'Europe, au sens large, est un espace parmi les plus attractifs de la planète, en raison de son potentiel économique et des richesses historiquement produites et accumulées sur son territoire. L'Union européenne en constitue le cœur, auquel le processus de construction a conféré depuis un demi-siècle un incontestable dynamisme. Si, au sein des États, les fractures sociales entre les centres et les banlieues des métropoles ou grandes villes font entrer la lutte contre l'insécurité dans les préoccupations premières des démocraties européennes, il faut également considérer que l'Europe élargie recèle dans ses périphéries de puissants facteurs de tension, terreaux d'instabilités et portes d'entrée pour les grands trafics illégitimes, phénomène nouveau dans lequel Paul Virilio [2000] voit l'émergence d'une banlieue mondiale.

Historiquement importantes, les migrations internes à l'Europe ont pris une nouvelle dimension avec la création de l'espace Schengen. Il s'agit d'une immigration de plus en plus cosmopolite, caractérisée par des écarts culturels croissants entre autochtones et arrivants, le choix du pays d'installation étant déterminé en fonction des opportunités économiques et politiques. Au total, l'Union européenne compte cinq millions d'étrangers communautaires et quelque douze millions d'étrangers extracommunautaires. Les dispositifs restrictifs d'admission mis en place depuis les années 1990 ne permettent pas d'endiguer la pression migratoire, qui trouve un vecteur avec le développement des filières illégales d'immigration.

Par ailleurs, l'Europe unie s'est construite en premier lieu autour de la libéralisation des échanges, de la constitution d'un vaste marché unique, parachevées par la création récente de l'euro. Mais, si l'abaissement des barrières internes a favorisé la circulation des biens et des personnes au sein de l'espace européen, elle a aussi accru le risque d'activités illégales. On ne saurait donc évoquer l'accélérateur communautaire sans mettre celui-ci en congruence avec les retards pris dans l'édition des règles communes de contrôle, de régulation, et de gestion des informations applicables aux échanges, et en matière de règles judiciaires.

La connaissance et la maîtrise des flux nécessitent en effet une organisation pointue, sur toute la chaîne de circulation ; à cette fin, il faut parvenir à une meilleure complémentarité de services nationaux, réduire les différentiels juridiques entre les États membres, voire, au-delà, dépasser les oppositions de nature culturelle qui retardent ou interdisent ces nécessaires rapprochements. Dans le domaine pénal, tout repose sur le concept de la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires, dont la mise en œuvre bloque sur le principe de la territorialité de la loi pénale, et l'existence de la double incrimination, elle-même reflet des divergences quant au système de valeurs. Même si la reconnaissance mutuelle ne dispense pas d'une certaine harmonisation des législations pénales, elle permettrait pour le moins de traiter avec plus d'efficacité, et en attendant mieux, des questions touchant à la circulation et au recyclage de l'argent sale de la grande criminalité

....

(5) «La police n'est pas forcément résultante des prérogatives de souveraineté, elle est plutôt un instrument de régulation et de gestion des populations.»

organisée, ou au terrorisme international. Si l'on se réfère à Didier Bigo<sup>5</sup> [1999], il n'y a pas là d'opposition absolue entre le principe de souveraineté et la collaboration policière interétatique.

## *L'extension du champ des criminalités*

La criminalité en Europe est protéiforme et présente une forte intrication de trafics qui s'alimentent les uns les autres, où se relaient des mafias locales (Italie) et des groupes criminels exogènes (mafias albanaise, russe, turque, gangs nigérians ou marocains, et autres triades chinoises, etc.).

- *Trafic de stupéfiants*: l'Union européenne est confrontée à trois fronts extérieurs (héroïne afghane à l'Est, cocaïne sud-américaine à l'Ouest, cannabis marocain au Sud) et un front intérieur (amphétamines et drogues de synthèse, hollandaises à plus de 80%).
- *Trafic d'êtres humains*: on estime au total à 500 000 le nombre de femmes victimes de trafic en Europe de l'Ouest, chiffre en constante augmentation. Une approche régionale pour maîtriser ce problème est en train de prendre forme, comme en témoigne l'opération «Mirage» lancée en septembre 2002 par le Centre d'initiative pour la coopération en Europe du Sud-Est (SECI), chargé de combattre le trafic transfrontalier.
- *Immigration clandestine*: organisées en réseaux, les filières internationales «sont réactives aux politiques de lutte» [Milland, 2004] et cherchent à allonger les circuits et à créer des pays d'attente (Turquie, Russie) aux portes de l'Union européenne en prenant appui sur des cercles de complicités (consulats, aéroports, agences de voyages, employeurs de main-d'œuvre illégale, etc.). Au total, en 2003, 40 000 illégaux ont été interceptés aux frontières terrestres de l'Union européenne, 15 000 pour les frontières maritimes et 40 000 pour les frontières aériennes (Paris, Londres et Francfort); l'Italie, la Grèce, l'Autriche connaissent les plus fortes pressions.
- *Trafic de véhicules volés*: on estime à 700 000 le nombre de voitures volées à intégrer le parc en circulation en Europe de l'Est (Russie, Pologne, Hongrie, Slovénie,

Croatie, République tchèque, Bulgarie, Roumanie, etc.). D'autres filières alimentent le Moyen-Orient et l'Afrique.

- *Fraudes et contrebandes*: la plupart des études évaluent la fraude annuelle au budget communautaire entre 8 et 13 milliards d'euros, la fraude à la TVA à 20 milliards d'euros, la contrebande de tabac à 50 milliards de cigarettes. Une attention particulière doit être portée à la contrefaçon de l'euro. Au cours du premier semestre 2003, douze imprimeries de faux euros ont été démantelées, dont deux hors zone euro dans les Balkans et en Amérique du Sud, ainsi que trois sites de production de pièces, en Italie et au Portugal (principal billet copié: 50 euros).

## *La question centrale du terrorisme*

Le terrorisme n'est pas un sujet d'insécurité nouveau en Europe, mais il a pris depuis le 11 septembre 2001 et la montée en puissance du fondamentalisme islamique une tout autre dimension que celle des groupes terroristes qui s'étaient jusque-là attaqués aux démocraties européennes. Le terrorisme est devenu l'un des pivots autour duquel tournent les enjeux de collaborations accrues des services judiciaires des États membres de l'Union européenne et, même si les directions prises concernant leurs objectifs et modalités sont sujettes à discussion, il n'en demeure pas moins que la prévention, pour le moins, du terrorisme constitue un accélérateur de la coopération policière européenne.

S'agissant du terrorisme international, aucun des pays de l'Union européenne ne peut se dire aujourd'hui à l'abri de la menace du terrorisme islamiste. La nébuleuse Al-Qaïda s'appuie en Europe sur un réseau de plusieurs centaines de jeunes hommes (issus de l'immigration ou nationaux convertis à l'islam) qui ont effectué durant les années 1990 des «stages» dans des camps d'entraînement situés au Pakistan et en Afghanistan. C'est donc à un écheveau planétaire et diffus que les polices et services de renseignement du monde entier sont confrontés, menace que le juge antiterroriste Jean-Louis Bruguière a qualifiée de «*polymorphe, éclatée et mutante*<sup>6</sup>». Face à elle, si la

....  
(6) Émission «France Europe Express», France 3, le 13 avril 2003.

coopération policière fonctionne plutôt bien, elle se limite le plus souvent à une collaboration bilatérale ou à des groupes pionniers comme le G5. La nomination d'un «Monsieur Terrorisme» ne devrait pas bouleverser la donne actuelle, mais son action accélérera l'application des décisions prises au lendemain du 11 septembre 2001 : instauration du mandat d'arrêt européen, définition commune du terrorisme, gel des avoirs des organisations terroristes, création d'équipes conjointes d'enquête.

Parallèlement à la nébuleuse islamiste, certains pays d'Europe restent confrontés à une activité terroriste interne à l'Union, à caractère séparatiste (ETA basque en Espagne, FLNC corse en France, IRA en Ulster pour le Royaume-Uni), ou d'extrême gauche (Brigade Rouge pour un parti communiste combattant en Italie, Groupe révolutionnaire anti-fasciste du 1<sup>er</sup> octobre en Espagne, Organisation révolutionnaire du 17 novembre en Grèce).

## Desserrer les freins techniques, juridiques et culturels

Le volontarisme politique ne suffit pas à développer le partage d'information, la mutualisation des outils, voire l'intégration des forces de police européennes. Il faut d'abord lever les freins que l'on rangera dans trois grandes catégories : techniques, juridiques et culturels.

- *Les freins techniques* que sont la distance, l'interopérabilité des transmissions et l'hétérogénéité des équipements appellent non seulement des solutions opérationnelles et des efforts financiers, mais aussi un bon dosage entre les coopérations bilatérales parfois limitées mais moins coûteuses et les coopérations multilatérales parfois nécessaires mais toujours chères.
- *Les freins juridiques* (hétérogénéité des procédures pénales, des régimes d'administration de la preuve, et des fonctions dévolues aux officiers de police judiciaire et aux magistrats d'un État membre à l'autre) font d'ores et déjà l'objet de réponses pratiques dans le cadre de la Convention d'application des accords de Schengen (CAAS),

mais ce sont la montée en puissance d'Eurojust et la mise en œuvre du mandat d'arrêt européen qui permettront de les lever. Concernant la réciprocité des droits de suite, les règles de port et d'usage des armes, la protection des données à caractère personnel, l'harmonisation progressive des accords bilatéraux sera sans doute plus facile que la fixation d'une norme générale, difficile à définir et à appliquer.

- *Les freins culturels*: si l'apprentissage des langues étrangères, notamment de l'anglais, constitue un enjeu important de formation des agents de police, leurs connaissances demeurent encore limitées s'agissant des spécificités organisationnelles (cadres législatifs, réglementations en vigueur, interprétation des textes, des concepts, procédures et méthodes de travail, compétences des services, etc.) de chaque État membre. En vue de combler le fossé entre les deux cultures policières dominantes en Europe (analytique pour les pays anglo-saxons, opérationnelle pour les pays latins), il semble qu'à la logique normative d'homogénéisation ait succédé une action plus pragmatique fondée sur la reconnaissance mutuelle des décisions, et centrée sur les échanges et la formation continue.

## La nouvelle donne européenne

Le rapprochement du 1<sup>er</sup> et du 3<sup>e</sup> pilier est aujourd'hui amorcé, avec pour ce dernier le passage du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée, objet de nombreuses préoccupations relatives à l'avenir de la souveraineté nationale et aux prérogatives que chaque État peut accepter de céder dans le domaine de la sécurité.

### *La Convention européenne et le domaine JAI*

Les travaux de la Convention ont mis en lumière les différences de conception entre les États et les freins culturels à une communautarisation accrue de la sécurité.

Faut-il pour autant partager le sentiment du sénateur Haenel [2003] lorsqu'il dénonce « *une certaine hypocrisie au sujet de la règle de l'unanimité en matière de justice et affaires intérieures, qui consiste à prôner ouvertement l'abandon de la règle de l'unanimité tout en maintenant des exceptions sur certains sujets considérés comme sensibles, mais qui en réalité constituent l'essence même de l'action européenne sur les questions de justice et de sécurité?*

### *Les nouvelles questions soulevées par l'élargissement*

Le 1<sup>er</sup> mai 2004, dix pays (Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Malte et Chypre) ont rejoint l'Union européenne, portant le nombre de ses membres à vingt-cinq, et sa population de 377 à 453 millions d'habitants. Cette ouverture croissante sur l'Est et le Sud n'est pas sans poser d'énormes problèmes de sécurité, compte tenu de l'instabilité géopolitique de ces régions. Si les nouveaux membres doivent donc sécuriser leurs frontières en intégrant l'acquis Schengen, il est bon de rappeler que la dimension frontalière évolue au rythme des technologies et que l'on assiste aujourd'hui à une véritable « *déportation du contrôle* », par le contrôle *a priori* sur le territoire de départ et par la transmission des fichiers qui opère un contrôle virtuel à distance. Comme le souligne Agnès Pinault [2004], « *le projet européen détruit la notion de frontière, qui devient de plus en plus morale et mentale* ».

## *Les voies spécifiques de la coopération*

Le passage à une Europe à vingt-cinq multiplie les freins dans la production des normes juridiques et entraîne un alignement sur le plus petit dénominateur commun, qui voit les États contourner les difficultés par la création de groupes pionniers ou le développement de coopérations renforcées.

Prévues dans les dispositions du traité de Nice, les États membres étant bien conscients qu'ils ne sauraient avancer d'un seul pas à vingt-cinq, les coopérations renforcées peuvent être une source d'avancées importantes. L'accord de Schengen était une coopération renforcée avant la lettre. Dans le domaine de la sécurité, la coopération entre les forces de police des pays scandinaves (Danemark, Finlande, Suède, Islande et Norvège) en offre un exemple intéressant, dans la mesure où elle s'est poursuivie malgré l'adhésion de la Suède et de la Finlande. Quant à la zone méditerranéenne, l'Union européenne entend refonder ses relations avec les pays qui la composent, en substituant aux accords bilatéraux une approche globale dont l'un des objectifs est d'établir «un espace commun de paix et de sécurité dans la région», à travers notamment le renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

Il faut signaler l'apport spécifique du Conseil de l'Europe, qui a élaboré des règles concernant les pratiques professionnelles des forces de l'ordre (Convention européenne des Droits de l'homme, Convention européenne pour la prévention de la torture, Code européen d'éthique de la police) qui peuvent servir d'orientation et de source d'inspiration dans le cadre de la réforme des services de police.

De véritables groupes pionniers peuvent également être mis en place : le G5, créé début 2003, réunit l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, sur la base de critères démographiques (les cinq pèsent 80 % de la population de l'UE) et d'objectifs qualitatifs. Confrontés aux mêmes situations de grande criminalité (terrorisme, trafics de stupéfiants, immigration clandestine), ses membres souhaitent mettre en œuvre des moyens similaires pour les traiter plus rapidement, en réduisant les risques de fuites d'informations – une initiative qui met en lumière le

manque d'efficacité des organisations officielles et les divergences politiques.

## Améliorer la coopération policière en Europe : suggestions pour l'avenir

Les propositions suivantes répondent aux besoins et aux lacunes identifiés dans la seconde partie de cet article. Par souci de clarté, elles sont réparties en trois catégories, suivant la dynamique dans laquelle elles s'inscrivent (partage, mutualisation et intégration des ressources policières).

### Partager : la dynamisation des réseaux policiers

#### *Faciliter la coopération frontalière*

- L'efficacité de la coopération transfrontalière se trouverait renforcée par l'usage d'un même réseau informatique et l'uniformisation des outils de radio-communication : les équipes d'intervention doivent être équipées d'appareils de transmission permettant un dialogue direct.
- Les patrouilles mixtes pourraient faire l'objet d'une signalétique commune, s'ajoutant aux signalétiques des uniformes et des équipements nationaux.
- Les fonctionnaires affectés dans une région frontalière doivent l'être aussi sur le critère de la connaissance de la langue du pays limitrophe le plus proche.
- Pour tous les agents des forces de l'ordre amenés à intervenir et à exercer des pouvoirs de police en dehors du territoire national, les textes devront être mis en conformité avec leurs nouvelles missions.
- Le développement des coopérations transfrontalières nécessite une harmonisation des différents accords bilatéraux signés par la France avec ses partenaires frontaliers.

- 298
- Les attributions respectives des CCPD et de la SCCOPOL (Section centrale de coopération opérationnelle de police) doivent être précisées pour éviter la juxtaposition et la multiplication des démarches. Des liens fonctionnels entre ces services sont souhaitables en vue de clarifier et de renforcer les prérogatives de chacun.
  - Les patrouilles mixtes pourraient être étendues à des unités qui ne sont pas associées actuellement à cette coopération.
  - Les limites territoriales doivent être connues avec exactitude afin que les forces de l'ordre puissent y exercer leurs missions, sans ambiguïté et sans risque de mise en cause ultérieure. La délimitation de la zone d'intervention sera portée à la connaissance des autorités administratives et judiciaires qui n'en sont pas toujours suffisamment informées.
  - Afin de progresser dans une application uniforme et efficace des possibilités offertes par les accords de Schengen, la France pourrait prendre l'initiative de délivrer la qualification d'agent de police judiciaire (APJ) aux policiers étrangers intervenant sur le territoire français dans le cadre de procédures ouvertes par le procureur de la République.
  - Pour garantir la conformité des procédures judiciaires engagées, un magistrat référent et spécialement avisé de ces différentes interprétations procédurales doit pouvoir être nommé dans la juridiction du ressort.

### *Donner un statut aux CCPD*

- Les CCPD doivent être mis en réseau pour conduire des approches et des réflexions communes, au niveau européen comme national.
- Quel que soit leur service de rattachement, ce statut devrait être unique pour susciter une véritable animation du dispositif.

### *Multiplier les officiers de liaison communs*

- Par décision-cadre du 27 février 2003, l'Union européenne a organisé le développement des relations entre officiers

de liaison et prévu leur possible mutualisation. Il s'agit à présent de mettre en œuvre cette décision.

- Les postes d'officier de liaison méritent d'être reconnus et valorisés dans les déroulements de carrière ; le titulaire du poste développant une compétence particulière qui peut être requise dans d'autres secteurs d'activité.
- On peut envisager l'élaboration d'un annuaire facilement disponible et sécurisé des coordonnées des officiers de liaison et des points de contact.

### *Mieux former à la coopération européenne*

- L'École nationale supérieure des officiers de police (ENSOP) et les écoles nationales de police doivent pouvoir intégrer dans leurs programmes des modules d'enseignement sur les institutions communautaires et les organismes acteurs de la coopération judiciaire et policière entre États, comme c'est le cas pour la formation initiale des commissaires à l'École nationale supérieure de police (ENSP). Il doit en être de même pour la formation initiale dans la gendarmerie.
- Une formation linguistique de base en anglais devra être dispensée aux policiers appelés à participer à des missions de coopération.
- Les cursus gagneraient à intégrer des enseignements sur les pratiques professionnelles qui ont fait leurs preuves chez les partenaires et qui méritent d'être exportées auprès des services nationaux. Les formations mixtes réunissant sur un même thème des policiers de différentes nationalités doivent aussi être encouragées.

### *Utiliser les réseaux policiers*

- Compte tenu de la complexité des domaines de recherches abordés en police scientifique et de leur technicité croissante, les sujets d'étude pourraient être répartis entre les différents laboratoires affiliés au Réseau européen des instituts et les moyens de développement partagés entre les différents États membres.

- Constituant des équipes ressources, des experts dans des secteurs ciblés de la police scientifique pourraient alors se mettre à disposition des services d'autres États de l'Union. Dans le cadre de leur participation aux enquêtes, ils dispenserait une formation *in situ* susceptible de placer leurs homologues en capacité de devenir référents et compétents à leur tour.
- Il est nécessaire de poursuivre le dialogue intra-européen pour lever les réticences de certains États membres à l'égard des polices à statut militaire.
- En reconnaissant les différents réseaux associatifs et syndicaux comme experts pour toutes questions liées à la mise en œuvre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, l'Union européenne et les États membres peuvent encourager ces initiatives.

## Mutualiser : le développement d'outils européens de coopération

300

### *Valoriser les acquis de Schengen et notamment le système d'information Schengen (SIS)*

Compte tenu des enjeux et de la communautarisation des bénéfices de Schengen (une politique commune des visas et des contrôles efficaces aux frontières extérieures de l'Union européenne), il faut :

- accélérer la mise en place du nouveau SIS ;
- améliorer la qualité des renseignements qui y sont échangés par un effort d'homogénéisation des données dont la mission pourrait incomber à la commission d'évaluation de Schengen ;
- clarifier son contenu par rapport à celui d'Europol ;
- introduire une réciprocité d'accès aux fichiers Europol et SIS ;
- renforcer les contrôles de légalité sur le nouveau SIS de la part d'une « CNIL européenne ».

## *Utiliser la formule du G5 en tant que groupe pionnier*

Il faut utiliser cet outil de coopération dont la justification est à rechercher dans son exemplarité et sa souplesse, sans esprit de supériorité ni d'exclusion, et pour ses mérites de laboratoire d'expérience.

## *Faire progresser Europol en capacités opérationnelles*

- Il faut mettre en place un certain nombre de mesures facilitant l'utilisation d'Europol par les enquêteurs français, par exemple, en désignant un correspondant Europol dans l'ensemble des services de police.
- Un effort important de pédagogie et de sensibilisation doit être consenti en vue de mieux faire connaître Europol et ses possibilités.
- Cette nouvelle politique doit être l'occasion d'accroître la présence française par une politique de recrutement plus dynamique et la nomination d'un haut fonctionnaire de la Police nationale à un poste de responsabilité.
- Toute action à long terme doit s'appuyer sur un programme impliquant le Collège européen de police.
- Tout développement des compétences d'Europol portant sur le renforcement conjoint de ses capacités d'analyse stratégique et opérationnelle s'accompagnera d'un renforcement du contrôle de ses activités et de son fonctionnement.

## *Donner toute sa capacité à l'Agence européenne aux frontières extérieures*

Cela implique de :

- poursuivre la coopération avec les forces de police des États adhérents pour achever la mutation de leurs services de contrôle aux frontières;
- multiplier les exercices communs aux frontières extérieures dans le cadre des centres de coopération sur les frontières terrestres (Berlin), aériennes (Rome) et maritimes;

- coordonner l'action de l'Agence en matière de contrôle aux frontières avec l'action d'Europol en matière de lutte contre les filières d'immigration clandestine ;
- mettre réellement en place et affirmer l'autonomie de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres.

## Intégrer : l'apparition de plusieurs forces de polices européennes

### *Vers un corps européen de gardes-frontières*

L'Agence européenne de coopération opérationnelle aux frontières, créée en 2004, peut servir de matrice à la création d'un véritable corps européen de gardes-frontières sous la forme d'une force à géométrie variable, mobilisable en cas de crise ou de difficulté à une frontière extérieure de l'Union européenne, surtout avec le déplacement de ses frontières terrestres vers des zones à risque.

### *Faire d'Europol un office de police criminelle européenne et d'Eurojust un parquet européen*

Europol pourrait dans un premier temps devenir un service de police judiciaire européenne compétent pour les infractions communautaires, sans pour autant exclure la possibilité d'une compétence ultérieure pour les infractions relevant de la criminalité organisée transnationale (notamment le terrorisme et les filières liées à l'immigration clandestine). Pour sa part, Eurojust deviendrait un parquet européen s'agissant des infractions communautaires, tout en restant un organe de coopération pour les autres infractions de la criminalité organisée. Ses missions étant désormais assurées par Europol et Eurojust, l'OLAF serait appelée à se recentrer sur des missions d'inspection interne.

## *La FPE peut s'affirmer comme une véritable force de police post-conflit*

Dans ce but, il faut :

- développer des synergies en termes de formation et d'interventions opérationnelles ;
- articuler la culture militaire et la théorie du maintien de l'ordre dans un contexte conflictuel ;
- développer les meilleures conditions de projection d'une force de police européenne à partir de l'expérience du Kosovo, en travaillant notamment sur la logistique et la restauration de l'ordre public dans une situation dégradée en renforcement ou en substitution des forces de police locales ;
- mettre en œuvre cet outil de façon privilégiée sur des théâtres d'opérations européens et méditerranéens.

## Conclusion

303

Depuis les attentats du 11 septembre, la volonté de l'Union et des États membres de faire des questions de «justice et affaires intérieures» une des grandes compétences de l'Union s'est exprimée de plus en plus nettement. Aux yeux des citoyens européens, la sécurité est désormais une véritable préoccupation, si bien que la recherche d'auteurs d'infractions ne saurait être entravée par les frontières, les différences de procédure ou d'incrimination, ou la hiérarchie des priorités entre les États membres. Dans ces conditions, c'est le critère d'efficacité qui doit orienter la réforme des règles applicables et des forces de police. Comme en témoignent les modalités de mise en œuvre du mandat d'arrêt européen, il est probable que le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions continuera à prévaloir sur l'harmonisation des règles dans le domaine JAI, même si les deux logiques peuvent coexister dans la coopération européenne.

Implicite ou explicite, ce choix laisse néanmoins en suspens la question de savoir si c'est le travail en réseau, le développement de structures de soutien ou la création

de forces de police intégrées qui présidera à l'approfondissement de la coopération policière. Si, à moyen terme, la mise en œuvre des décisions prises dans le cadre de cette coopération reste l'enjeu majeur, la mondialisation de certaines formes de délinquance, notamment financière, conduit déjà à rechercher un système répressif au-delà de la seule Europe, fût-elle élargie. Dans ce contexte, s'oriente-t-on vers des polices européennes ou vers des formes différencierées de polices internationales ?

La question est ouverte.

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

Acte du Conseil du 26 juillet 1995 portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police, dit «Convention Europol», JOC 316 du 27 novembre 1995.

ADEN (H.), 2003, «Les effets au niveau national et régional de la coopération internationale des polices: un système spécifique de *multi-level governance*», *Cultures et conflits*, printemps.

ANDRE (R.), 2004, *Les dérives de l'Office européen de lutte anti-fraude. L'urgence d'une réforme de la «police financière» de l'Europe: qui gardera les gardiens?*, rapport d'information n° 1533, au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, AN, documents d'information de l'AN.

BARBE (E.), en coll. avec BOULANGER (H.), 2002, *Justice et affaires intérieures dans l'Union européenne. Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Paris, La Documentation française, collection Réflexe Europe.

BARBE (E.), 2003, «La sécurité intérieure : un nouvel objectif de l'Union européenne au xxie siècle?», *Questions internationales*, juillet-août, La Documentation française.

BIGO (D.), 1999, «Vers une Europe des polices», *Revue française d'administration publique*.

BIGO (D.), 2000, «La coopération policière avec les PECHO entre confiance et exigence», *Les Cahiers de la sécurité intérieure*, «Polices post-communistes», n° 41, troisième trimestre.

Code de procédure pénale, titre X du livre IV, «De l'entraide judiciaire internationale» (notamment les articles 695 à 695-51 relatifs à Eurojust et au mandat d'arrêt européen), créé par la loi Perben de février 2004.

Code européen d'éthique de la police, recommandation du Conseil de l'Europe, Rec (2001) 10, éditions du Conseil de l'Europe.

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Bruxelles, 12 décembre 2003, II (points 17 à 29), Liberté, sécurité et justice.

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Tampere, 15 et 16 octobre 1999.

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

- Décision 2003/170/JAI du Conseil du 27 février 2003 relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des États membres, JO de l'UE du 12 mars 2003.
- FONTANAUD (D.), 1996, «Les accords de Schengen», *Problèmes politiques et sociaux*, n° 763-764, La Documentation française.
- HAENEL (H.), 2002, *Avenir des «coopérations renforcées»*, Sénat.
- HAENEL (H.), 2003, «Justice, police et sécurité dans l'Union européenne», *notes de la Fondation Robert Schuman*, n°13, février.
- HUBERT (P.), 2000, *Quels avenirs pour l'Europe de la justice et de la police?* Commissariat général au plan / La Documentation française.
- KERKHOVE (G. de), WEYEMBERG (E.), 2002, *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, éditions de l'Université libre de Bruxelles.
- LEVY (R.), MONJARDET (D.), 2003, «Les polices nationales et l'unification européenne, enjeux et interactions. Remarques introductives», *Cultures et conflits*, printemps.
- LOBKOWICZ (W. de), 2002, *L'Europe et la sécurité intérieure. Une élaboration par étapes*. La Documentation française, Les études de la DF.
- MARIANI (T.), 2003, «*L'Europe forteresse*» : mythe ou réalité ? les enjeux de la politique européenne d'immigration, rapport n° 1238 au nom de la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, AN, documents d'information de l'Assemblée nationale.
- MILLAND (J.-P.), 2004, *Schengen, menaces et risques*, conférence IHESI, janvier.
- PINAULT (A.), 2004, *L'Europe élargie et ses nouvelles frontières*, conférence IHESI, Bruxelles, janvier.
- Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, COM (2003), 687 final.
- PROUST (J.-P.), 2000, *L'organisation des forces de police dans les grandes capitales*, rapport de mission.
- RANCE (P.), BAYNAST (O.de), 2001, *L'Europe judiciaire, enjeux et perspectives*, Dalloz.
- TONDONNET (M.), 2002, *Le grand bazar ou l'Europe face à l'immigration*, L'Harmattan.
- VAN BUUREN (J.), 2003, «Les tentacules du système Schengen», *Le Monde Diplomatique*, «Manière de voir», octobre-novembre, Obsessions sécuritaires.
- VAN RUYMBEKE (R.), 2003, *Les difficultés de la coopération judiciaire pénale internationale en matière financière*, confié par l'auteur.
- VIRILIO (P.), 2000, *Stratégie de la déception*, Galilée.





## COLLOQUES ET RENCONTRES

### Nomination, état civil, identité

Université de Toulouse I (Sciences sociales)

5 et 6 avril 2005

Organisé par Agnès Fine<sup>1</sup> et Claire Neirinck<sup>2</sup>, avec le concours financier de la Maison des sciences de l'homme et de la société de Toulouse (MSH-T), du Centre d'anthropologie de Toulouse (UMR 8555) et du Centre de droit privé de l'université de Toulouse I, ce colloque a constitué une des étapes d'un travail de recherche interdisciplinaire engagé depuis trois ans autour des éléments constitutifs de l'identité personnelle et de leurs multiples enjeux. Nombre d'interventions ont permis de porter un regard original sur certains de ces éléments qui, bien qu'insuffisamment débattus et trop peu étudiés<sup>3</sup>,

jouent cependant un rôle décisif dans les logiques étatiques d'assignation identitaire. La consolidation progressive de l'emprise de l'État sur l'état civil, les actes de nomination ou encore les papiers d'identité renseignant sur des impératifs d'intégration des populations que de contrôle social et d'ordre public<sup>4</sup>. Renvoyant à la problématique de l'intériorisation des normes édictées par la puissance publique, ce phénomène illustre aussi la spécificité de la construction institutionnelle des identités nationales<sup>5</sup>. À cet égard, la présence de spécialistes de droit privé s'est avérée utile pour clarifier les différences fondamentales existant entre

•••• (1) Directrice d'études à l'EHESS, Centre d'anthropologie de Toulouse.

(2) Professeur de droit privé à l'université de Toulouse I.

(3) On se référera tout de même aux articles de Pierre Varrod, Bernard Zarca et Irène Théry consacrés au nom, publiés dans le n°2 de la revue *Esprit* en février 2002. Pour une approche juridique, cf. aussi l'ouvrage *L'identité de la personne humaine. Étude de droit français et de droit comparé* (Bruxelles, Bruylants, 2002) dirigé par Jacqueline Pousson-Petit.

(4) Sur l'idée du nom comme institution de police, cf. Anne Lefebvre-Teillard, 1990, *Le nom. Droit et histoire*, Paris, PUF.

(5) Sur cette idée, cf. Anne Gonon, 1993, «Noms et changement de noms. Un aspect de la construction institutionnelle de l'identité japonaise (1868-1945)», *Genèses*, n° 13, automne.

les législations française, allemande et espagnole relatives au nom<sup>6</sup>. Législations qui, pour certaines d'entre elles, ont fait l'objet, depuis quelques années, de transformations notables dont les lacunes et les inconvénients n'ont pas manqué d'être stigmatisés par ces juristes.

Ainsi, Claire Neirinck a insisté sur la véritable rupture que représente en France l'adoption de la loi du 4 mars 2002 (modifiée par celle du 18 juin 2003 et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005), laquelle supprime toute référence à la notion de patronyme et rend possible la transmission du nom de la mère<sup>7</sup>. Revenant sur le contexte politique particulier de l'élaboration de ce texte (celui précédant les dernières élections présidentielles) qui n'a donné lieu à aucun débat parlementaire approfondi sur la dimension symbolique du nom, ce professeur a dénoncé les problèmes engendrés par sa mise en œuvre. Selon elle, la loi de 2002 ne permet aucunement de rendre effectif le principe que les représentants de la nation avaient pourtant mis en avant afin d'en légitimer le vote: l'égalité entre père et mère, *via* la consécration de la liberté onomastique, pour lutter contre le caractère discriminatoire du système d'attribution patrilinéaire du nom. Pour être applicable, cette loi suppose en effet que deux conditions soient réunies: l'établissement de la filiation de l'enfant au moment de la déclaration de naissance (qui doit impérativement être réalisée dans les trois jours après l'accouchement) et un accord parental. Or, si ce dernier ne peut advenir ou si la filiation n'est pas établie dans les conditions requises (ce qui est très fréquent pour les enfants naturels), la législation précédente

est toujours de mise. De plus, appliquée sur plusieurs générations, la loi est susceptible de conduire à la complète disparition du nom du père ou de celui de la mère, remettant ainsi également radicalement en cause le principe d'égalité initialement affiché. Cette «tendance à la complication» (qu'il illustre particulièrement le contenu de la circulaire d'application de la loi contenant 116 pages!) ne revêt aucun sens pour Claire Neirinck qui y voit la manifestation d'une différence essentielle avec ce que le législateur allemand a souhaité promouvoir: le nom de famille commun, représentation civile de la famille comme tout uniifié et gage de sa cohésion.

À propos de l'Allemagne, Françoise Furkel<sup>8</sup> a tempéré l'affirmation précédente. Elle a insisté sur une évolution récente et significative qui, résultant de l'adoption d'une loi en date du 6 février 2005, s'avère aussi problématique à ses yeux. Cette loi autorise dorénavant les époux à porter comme nom conjugal commun celui d'un précédent conjoint de la femme ou du mari (puisque ce nom conjugal commun est considéré comme le nom personnel de celui qui l'acquiert et son «propriétaire» doit donc pouvoir l'utiliser comme il le souhaite). Se trouve donc ainsi surtout posée l'épineuse question de la possible transmission à un enfant du nom d'une personne avec laquelle il n'a aucun lien de filiation.

Face aux problèmes posés par les dernières modifications des législations française et allemande, José Hualde Sánchez<sup>9</sup> a tenu à rappeler le caractère simple et efficace du droit espagnol sur le nom. Dans ce pays, le nom n'est pas considéré comme celui de la famille. Déterminé par la filiation, il est

•••• (6) Pour une approche plus générale sur cette question, cf. Valérie Feschet, 2004, «La transmission du nom de famille en Europe occidentale (fin xixe-début xx<sup>e</sup> siècle)», *L'Homme*, n° 169.

(7) Cette réforme avait été réclamée par le Conseil de l'Europe dès 1978.

(8) Professeur de droit privé à l'université de Sarrebrück.

(9) Professeur de droit privé à l'université de San Sebastián.

établi en plaçant le nom du père avant celui de la mère. L'autonomie de la volonté sur le nom est faible. Pour leur premier enfant, les parents peuvent seulement décider conjointement d'inverser le sens de ces deux noms, et ce choix vaudra alors pour tous ses frères et sœurs. De plus, une fois que les individus sont pourvus d'un nom selon les règles précédemment évoquées, ce nom ne peut être modifié que dans de rares cas : il peut être par exemple « traduit » de l'espagnol au basque (au nom du respect de la pluralité linguistique) ou bien « transformé », par décret pris par le ministre de la Justice, en cas de naturalisation. Toutefois, pour nuancer sa présentation « idyllique » du modèle ibérique, José Hualde Sánchez a pointé les difficultés que risqueraient de faire naître dans un proche avenir les mariages de personnes du même sexe et l'adoption d'enfants par ces mêmes couples.

Parallèlement au nom, un autre « vecteur » majeur des opérations d'assignation identitaire conduites par l'État a retenu l'attention de trois intervenants : l'état civil. Maryline Brüggeman<sup>10</sup> a réalisé une étude des mentions figurant sur l'acte de naissance français : sexe, filiation, nationalité, domicile, etc. À ses yeux, certaines mentions nouvelles qui pourraient dans un proche avenir y être portées (celle du PACS notamment) semblent surtout traduire une transformation sensible de la fonction conférée à ce type d'acte par rapport au rôle probatoire qui lui avait depuis toujours été dévolu en matière d'individualisation. En dépit des nombreuses informations apportées, on regrettera l'aspect fort descriptif d'un exposé n'abordant que la seule dimension juridique des fluctuations

de ce mode spécifique de mise en forme administrative de l'identité. Le propos aurait certainement gagné en densité s'il avait pris en considération des travaux socio-historiques davantage soucieux de restituer la pluralité des enjeux qui ont entouré initialement la mise en place de l'état civil républicain dans ses aspects les plus matériels<sup>11</sup>.

Claire Neirinck s'est aussi intéressée à l'état civil lors de sa seconde prise de parole et a tenu à souligner combien s'y incarnait la force du pouvoir de l'État, puisque l'état civil permet non seulement de singulariser chaque personne mais également de lui garantir un statut juridique, de l'instituer en sujet de droit. Expliquant comment son immutabilité et son indisponibilité avaient été, depuis longtemps et de manière récurrente, affirmées juridiquement<sup>12</sup>, elle a montré à quel point ces notions étaient actuellement de plus en plus remises en cause du fait de la valeur que de hautes juridictions avaient été amenées à conférer à la volonté individuelle. Ainsi, sa démonstration a été en grande partie consacrée à l'évolution de la jurisprudence de la Cour de cassation qui, ces derniers temps, a été directement influencée par celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, l'état civil a été examiné par Sylvie Sagnes<sup>13</sup> dans une perspective moins étroite que celle du seul droit. Cette anthropologue est la première à entreprendre un travail de recherche d'envergure visant à restituer la genèse et les différentes étapes de l'essor du service central de l'état civil qui a été implanté à Nantes à partir de 1965. Une description rigoureuse des modes de

•••• (10) Juriste, maître de conférences, université Paris XIII.

(11) Cf. Gérard Noiriel, 1993, « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain », *Genèses*, n° 13, automne.

(12) La loi du 6 fructidor an II a posé les règles d'indisponibilité et d'immutabilité du patronyme en énonçant : «Aucun citoyen ne pourra porter de nom ni de prénoms autres que ceux exprimés dans son acte de naissance.»

(13) Anthropologue, Laboratoire d'anthropologie et d'histoire de l'institution de la culture (LAHIC), Paris.

rationalisation de son organisation, de sa progressive centralisation et de l'extension croissante de ses domaines de compétence (il gère par exemple le répertoire civil des étrangers en France depuis juin 1998) lui a permis de mettre en évidence le caractère crucial de ces phénomènes en vue de déchiffrer la complexité des rapports ayant été historiquement tissés entre nationalité et état civil consulaire. L'identité imposée emprunte en l'occurrence une voie peu connue dont Sylvie Sagñes a su judicieusement faire ressortir la spécificité : elle est prescrite par un service d'état civil qui s'est peu à peu aussi érigé en véritable « certificateur » de nationalité.

Également articulées autour de la problématique de la nomination, d'autres interventions se sont davantage focalisées sur le rapport entre processus d'assignation identitaire et sentiment d'identité personnelle. Prenant appui sur la modification de la loi française sur le nom de famille précédemment évoquée, Agnès Fine a engagé une réflexion sur la fonction du patronyme fixe héréditaire. Elle a rappelé qu'une analyse de son institutionnalisation depuis le xve siècle permettait d'appréhender des aspects déterminants de la construction de l'État moderne : remise en cause des modes de déclinaison identitaires reposant sur l'interconnaissance ou régis par les seules autorités locales, essor de la statistique, uniformisation des procédures de collecte des impôts, etc. D'après Agnès Fine, l'abandon de ce système de dénomination mis en place à une époque ancienne doit être compris à la lune de l'évolution récente (surtout depuis 1968) des enjeux sociétaux sur le statut de la femme et du développement de dispositifs étatiques d'identification des individus sans cesse plus perfectionnés

dans lesquels le nom ne joue qu'un rôle d'identifiant secondaire (on pense bien sûr à la biométrie). Pourtant, elle considère qu'il est encore trop tôt pour mesurer son impact au sein de la sphère familiale. L'exemple québécois (où depuis plus de dix ans a été adoptée une loi quasiment similaire à celle dorénavant en vigueur en France) indique toutefois que 13 % seulement des couples donnent à leur enfant un nom composé de celui du père et de la mère pour affirmer ostensiblement l'idée d'un projet parental partagé. La plupart de ceux qui le refusent en se contentant de transmettre le seul nom du père, mettent généralement en avant l'importance de l'appropriation symbolique de l'enfant par ce dernier qui lui permet de « compenser » la gestation maternelle.

Dans la même perspective, la question du nom de l'enfant a également été explorée par l'ethnologue Agnès Martial<sup>14</sup> qui a dépouillé vingt-cinq dossiers judiciaires contenant une grande variété de documents relatifs à des procédures de contestation de filiation (annulation de reconnaissance, désaveu de paternité légitime, etc.). Grâce à ce travail, elle a dévoilé les impératifs contradictoires qui surgissent lorsqu'il s'agit d'imposer ce qu'est la « bonne » identité civile et sociale de l'enfant. À la logique du droit s'évertuant à garantir la permanence du nom et de la filiation de l'enfant se heurte celle relevant de stratégies privées qui fluctuent au gré du parcours conjugal de la mère et dont les effets sont préjudiciables à la stabilité de l'identité personnelle et familiale de l'enfant. François Masure<sup>15</sup> s'est plus spécifiquement penché sur l'enjeu de la francisation des noms lors des procédures d'acquisition de la nationalité française. Après avoir explicité la nature des principes mobilisés afin de justifier cette possibilité

•••• (14) Chargée de recherche au CNRS, Centre d'anthropologie, UMR 8555 (université de Toulouse II).

(15) Doctorant en anthropologie, CNRS-EHESS, Genèse et transformation des mondes sociaux (GTMS).

offerte aux personnes naturalisées et la manière dont l'administration opère concrètement pour masquer ainsi leur origine étrangère<sup>16</sup>, il a disséqué les formes de résistances suscitées par une telle entreprise étatique qui n'a jamais rencontré un franc succès. Fréquemment vécue comme une violence d'ordre symbolique faite aux origines et à l'hérédité de la filiation, la proposition de francisation sous-tendue par l'idée d'assimilation nominale est aussi souvent perçue comme superflue par des individus qui voient dans leur apparence physique un inéluctable marqueur de différence. Dès lors, cet anthropologue développe l'hypothèse que son refus mérite surtout d'être apprécié au regard des stratégies déployées par les Français naturalisés afin de maintenir une cohérence entre nom, corps et trajectoire individuels.

Quant à Sophie Paricard-Pioux<sup>17</sup>, elle a décrit les ressorts de l'entreprise d'imposition d'un prénom et d'un nom patronymique aux Mahorais dans laquelle s'est engagé l'État français au cours des années 2000. Motivée par la nécessité d'instituer à Mayotte un système d'identification fiable considéré comme indispensable à la mise en œuvre de réformes fiscales et foncières (création d'un cadastre) et au bon fonctionnement des services sociaux (RMI, sécurité sociale), cette initiative se heurte à de fortes résistances dans une société de culture orale régie par des coutumes musulmanes ancestrales où les individus sont encore désignés par plusieurs vocables dont la logique diffère radicalement de celle auxquelles répondent les règles juridiques

d'attribution et de transmission du nom qui prévalent en métropole<sup>18</sup>. Enfin, l'importance des enjeux relatifs au changement de prénom chez les transsexuels a été soulignée par Jérôme Courduriès<sup>19</sup>. Le «parcours» dans lequel s'engage toute personne désireuse de changer de sexe est long (au moins trois ans) et implique l'intervention de multiples acteurs (sexologues, endocrinologues, chirurgiens plasticiens et magistrats). Durant les différentes étapes de ce processus de transsexualisation, le prénom cristallise toutes les tensions entre une démarche motivée par le souci de changer d'apparence et la force de l'identité telle qu'elle est légalement codifiée. De même, lorsque ce processus aboutit, le choix d'un nouveau prénom appelé à devenir officiel apparaît fondamental dans une phase de reconstruction de soi où il est généralement appréhendé comme un signe de *re-naissance* s'inscrivant ou non dans un continuum familial.

Signalons enfin que, lors de ce colloque, le nom n'a pas été le seul élément de l'identité individuelle pris en compte pour traiter de l'articulation entre histoire personnelle et processus d'identification institué. L'anthropologue canadienne Françoise-Romaine Ouellette<sup>20</sup> l'a abordée en signalant certaines caractéristiques du dispositif de l'adoption internationale. Contrairement à l'adoption plénière, l'adoption internationale autorise une circulation plus libre des informations relatives à l'identité, à la filiation et au parcours des enfants adoptés. Ces derniers parviennent donc assez aisément à accéder à ces données sensibles malgré les efforts déployés par les autorités pour «verrouiller»

•••• (16) Pour plus de détails sur ces questions, on pourra notamment se référer au chapitre II de l'ouvrage de Nicole Lapierre, 1995, *Changer de nom*, Paris, Stock.

(17) Juriste, maître de conférences en droit à l'université de la Réunion.

(18) Signalons que d'intéressantes pistes de réflexion sur ce thème avaient déjà été tracées par Mohamed M'Trengoueni, Soilih Mouhktar et Noël Geunier dans leur article «Nom, prénom. Une étape vers l'uniformisation culturelle?» publié en 1993 dans le n° 26 de la *Revue des sciences sociales de la France de l'Est*.

(19) Doctorant en anthropologie, CNRS, Centre d'anthropologie, UMR 8555 (université de Toulouse II).

(20) Professeur à l'Institut national de la recherche scientifique (INRS), Montréal.

leur accès et les rendre confidentielles, ce qui n'est pas sans avoir d'importantes répercussions sur leur propre trajectoire de vie. De même, Véronique Moulinié<sup>21</sup> s'est interrogée sur les rapports que les individus entretiennent avec les papiers d'identité dont ils sont porteurs: passeport, permis de conduire et carte d'identité<sup>22</sup>. À partir d'entretiens menés en zone rurale dans le Lot-et-Garonne, elle a pu constater que ce dernier document était surtout considéré comme primordial dans le processus de structuration de l'identité des personnes interrogées. Bien plus que les deux autres, ce titre est perçu comme un marqueur administratif de premier ordre faisant prendre conscience à chacun de son unicité et il est investi d'une forte charge symbolique en tant qu'objet matérialisant une appartenance nationale commune.

L'intérêt principal de ce colloque aura été de défricher de nombreux champs de

recherche négligés. Il aura ainsi apporté de précieux éclairages sur des dispositifs, des procédures, des instruments et des services qui autorisent une meilleure compréhension de certaines caractéristiques fondamentales du fonctionnement concret de l'institution étatique et des logiques à l'œuvre pour identifier, catégoriser, classer, distinguer et contrôler les individus. L'accent mis sur l'imbrication entre identités instituées de plus en plus soumises au changement et sentiment de soi a en outre permis d'ouvrir de prometteuses pistes de réflexion sur les dynamiques des modes de domination politique propres à nos sociétés. Gageons qu'y seront prochainement davantage associés des représentants de disciplines dont les travaux contribueraient certainement à les enrichir: historiens, sociologues mais aussi politistes.

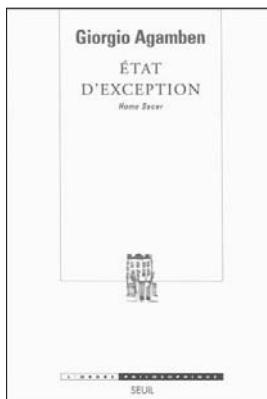
■ **Pierre PIAZZA**

Charge de recherche à l'*INHES*

•••• (21) Anthropologue, chargée de recherche au CNRS, LAHIC, Paris.

(22) Pour une approche plus historique de cette question, cf. notamment Vincent Denis, 2004, « "Papiers d'identité" et respectabilité. L'exemple des indigents dans la France d'Ancien Régime », intervention au colloque, organisé par l'EHESS, « L'identification des personnes, genèse d'un travail d'État », Paris, 1<sup>er</sup> octobre.

## NOTE BIBLIOGRAPHIQUE



**Giorgio AGAMBEN**  
*État d'exception. Homo sacer*,  
2003, Paris,  
Éditions du Seuil, 152 p.

Vivons-nous déjà dans un état de guerre civile mondiale ou est-ce une situation vers laquelle nous nous précipitons? Dans les temps troublés et inquiétants qui sont les nôtres, la voix originale du philosophe Giorgio Agamben mérite d'être entendue. Excusons du peu le diagnostic: «*Nous vivons dans une machine au centre vide, efficace depuis un siècle, qui atteint aujourd'hui son plus large déploiement planétaire.*» (p. 146) Cette machine «est en train de mener l'Occident à la guerre civile mondiale» (p. 147). Effrayant, non? De quelle mystérieuse machine gouvernante s'agit-il? Réponse: de «l'état d'exception». Comment la décrit-il, cette machine? Comme «un

type de pouvoir qui contient en son centre l'état d'exception, un espace vide où une action humaine sans rapport avec le droit fait face à une norme sans rapport avec la vie» (p. 145). À quoi cela sert-il aujourd'hui de la décrire? À tenter apparemment de dépasser les pièges et apories des «états de droit» qui nous aveuglent, pour mieux penser l'état de violence du monde...

Agamben propose en effet de voir dans «l'état d'exception» un paradigme de gouvernement au sein duquel un certain nombre de phénomènes, en général pensés par les juristes comme déconnectés les uns des autres, seraient en réalité interconnectés: la vie (qui relève d'une donnée biologique

naturelle), l'anomie (qui relève de l'état de nature), le droit et le *nomos* (qui prétendraient sortir le monde de sa violence constitutive). Sa thèse tient dans l'idée que les trois phénomènes coexistent dans une machine biopolitique faisant aujourd'hui tenir le tout. Il n'y aurait pas (jamais eu?) de liaison linéaire entre un état de nature et un état de civilisation qu'une fiction de la politique et du droit auraient eu pour mission d'articuler en vue de mettre fin à la violence. Pourquoi? Parce que «*l'édification du droit aurait contaminé le politique en le faisant passer pour un pouvoir constituant*». Or, l'état de nature et l'état de culture seraient irréductiblement coprésents dans «l'état d'exception».

Le raisonnement tenu par le philosophe pour étayer son propos part de cette interrogation: comment, au cours de l'histoire, s'est-on efforcé de donner une signification juridique à une sphère d'action en soi extrajuridique? Comment a-t-on pensé la politique, entendue comme une action censée trancher le lien entre violence et droit, cette force qui «instuit et pose» autant qu'elle «désactive et dépose»? Comment les philosophes et les juristes ont-ils justifié le paradoxe de présenter l'état d'exception (cet espace vide de droit) comme la forme légale de ce qui échapperait en réalité à toute forme légale?

Pour fonder sa propre légitimité philosophique sur le sujet, l'auteur se donne de célèbres précurseurs en réexaminant notamment la controverse qui, autour des années 1920, opposa Carl Schmitt et Walter Benjamin sur la nature de la violence. C'est certainement dans ce passage qu'il se montre le plus convaincant. Il examine en effet comment la théorie de la souveraineté dans la *Théologie politique* de Schmitt fut une réponse directe à la critique de la violence de Benjamin, ce dernier ayant élaboré une théorie de la violence pure (ni

fondatrice ni conservatrice d'un ordre) pour justifier une pensée de la justice échappant à son appropriation par un ordre juridique préexistant, autrement dit pour la débarrasser de sa propre valeur juridique, comme un «*langage qui ne pourrait exister que par une saisie du non-linguistique*». L'auteur montre néanmoins que Benjamin se serait inspiré d'un juriste du XIX<sup>e</sup> siècle pour lequel les «mesures exceptionnelles» auraient disparu du fait de leur multiplication, au point d'être devenues la règle au XX<sup>e</sup> siècle.

Agamben opère de nombreuses autres incursions dans les disciplines juridiques, sociologiques ou de philosophie politique en intemporalisant au maximum leurs apports. Il explore par exemple une institution comme celle du *justitium* et ses avatars romains. Il conteste à ce sujet l'idée reçue selon laquelle il se serait agi d'une dictature assumée pour résoudre une crise politique. Il la considère au contraire comme une mesure imaginée pour résoudre les contradictions d'un ordre juridique ayant besoin de justifier son recours à la force, d'où aurait découlé le concept de force de loi («*la suspension de la loi libère une force ou un élément mystique, un mana juridique*») (p. 86). Il examine également les états de licence sans frein, le charivari des fêtes anomiques sous d'autres époques, ces moments «d'anarchie» ou de «terreur légale» qu'il invite à considérer comme des seuils d'indistinction entre anomie et droit (p. 122). Il mobilise Mommsen et Weber pour discuter, en d'autres subtiles variations, les notions de *potestas* et d'*auctoritas* en usage dans le système juridique occidental: il distingue l'*auctoritas*, élément anomique et métajuridique, et la *potestas*, élément normatif et juridique strict. La première se rapprocherait de sa propre perception de «l'état d'exception» (p. 141), ce qui le conduit à reformuler

sa thèse : « *L'état d'exception est un dispositif qui doit en dernière instance<sup>1</sup> articuler et tenir ensemble deux aspects de la machine juridico-politique, en instituant un seuil d'indécidabilité entre anomie et nomos, vie et droit, auctoritas et potestas.* » (p. 144)

On croyait révolues les pensées des « dernières instances » ; apparemment, nos temps d'incertitude les remettent à la mode. L'argument général est fort, mais on doit néanmoins se déprendre de l'effet d'éblouissement qu'apporte un moment cette profonde méditation philosophique, en lui opposant quelques déments du réel. On ne s'y serait du reste pas trop attardé si l'auteur n'avait cru devoir entrer lui-même dans une actualité partisane en présentant son essai comme une tentative destinée à dénoncer certains procédés actuels de la puissance impériale américaine en guerre, et notamment de l'effet « otages de Guantnamo ».

De fait, il heurte notre indécroitable besoin de croire en la fragilité et la perfec-tibilité de nos « états de droit », que l'on se résout mal à mettre sur un pied d'égalité avec les régimes totalitaires et autoritaires que connaît le xx<sup>e</sup> siècle. Car tout se passe comme s'il n'y avait eu entre eux qu'une légère différence de degré, l'important étant pour le philosophe qu'un trait commun constitutif ait pu les réunir : leur potentiel de recours à l'exception, non comme une virtualité ou une réalité les différenciant, mais comme une composante nécessaire à leur existence en tant que régimes politiques juridicisés. C'est faire peu de cas de la technique du coup d'État mise en lumière par Malaparte dans les années 1930 pour expliquer les processus de passage des « états de droit » fictifs à des « états de force », bien réels, ceux-là.

••••(1) Je souligne.

On peut en outre objecter que si « l'état d'exception » était devenu l'état normal de l'exercice du pouvoir au sein de la société mondiale, comment pourrait-on expliquer que des États en décomposition cherchent aujourd'hui dans les États de droit des voies de sortie pour les aider à réarticuler la « vie » au « droit », c'est-à-dire à s'émanciper d'un état de violence lié à la guerre de tous contre tous susceptible d'anéantir les populations de leur territoire ?

Par ailleurs, l'entreprise se disqualifie souvent d'elle-même dès lors qu'elle sort de sa discipline : par exemple, quand l'auteur mobilise des notions empruntées à des sociologues (l'anomie chez Durkheim, par exemple), il commet le plus lumineux contresens que l'on ait jamais rencontré sous la plume d'un philosophe (p. 122 sqq.).

On aurait pourtant souhaité pouvoir se servir de cette thèse décapante pour penser la fuite en avant des appareils militaro-policiers occidentaux de plus en plus souvent habilités à enfreindre massivement les lois pour les faire respecter. Pour autant, l'interrogation demeure : la « guerre mondiale » les amènerait-elle à fonctionner dans ou comme un état d'exception mondial permanent ? C'est peut-être un horizon possible, mais la catastrophe n'est pas encore arrivée, en dépit de cette posture de Cassandre qui prophétise sans donner la moindre prise de discussion sur le réel avec d'autres disciplines.

D'une actualité brûlante, l'essai reste comme un flamboyant exercice de style dans le ciel éthétré des idées. On aurait pourtant tort de passer à côté, pour en méditer la profondeur vertigineuse.

## ■ Frédéric OCQUETEAU

CNRS/CERSA – Université Paris II



## A B S T R A C T S

### **INCIVILITIES AND THE LABOUR OF CIVILITY**

by Pierre A. VIDAL-NAQUET, Sophie TIÉVANT

This paper is the result of a research on incivilities in commercial spaces open to the public (post offices and the French railway network). It focuses on how some of the informal strategies implemented by the social actors present on these sites help preserve a social order in spite of the many dysfunctions that put it at risk. Mimicry, social reprobation, complicity as well as mutual aid and solidarity jointly contribute to the "labour of civility" analysed here.

### **HOW LA POSTE AND SNCF EMPLOYEES RESORT TO IDENTITY TO MANAGE INCIVILITIES**

by Christophe CASTANO, Elena SAUTKINA,  
Sarah AMADOR, Aimée CASAL

This paper analyses the malaise of employees faced with an increase in incivilities. The phenomenon is examined through the lens of social psychology and the paper focuses on how employees resort to identity when faced with users' behaviours

that they perceive as incivilities. This exploratory study is based on the testimonies of La Poste and SNCF employees in the Greater Paris region. A pattern of analysis is used to elicit the ways of reasoning of the employees. This pattern compares the levels of identity resorted to by the employees with the ways in which the disrespectful behaviours targeted at them are expressed.

317

### **INCIVILITIES IN POST OFFICES**

by Catherine MÉVEL, Thierry OBLET,  
Agnès VILLECHAISE-DUPONT

Rude behaviour, which can be blamed on some dysfunctions in the organisation, a change in manners and the development of social precariousness, occurs frequently in the offices of La Poste. Employees are distressed by it in spite of the coping techniques that they implement. Yet, working in an institution under transformation, they view other types of inconvenience as being at least as difficult to cope with as incivilities. Incivilities are viewed somehow as the inevitable price to pay for the enjoyment of being in

contact with the public. Incivilities end up appearing as less of a "serious" problem than the inadequate ways in which the organisation deals with them. As far as employees are concerned, this is one more indication of the deterioration of management, and beyond that, an illustration of the "liberal" change taking place at La Poste.

## A CITIZENS' DEBATE ON INCIVILITIES AND CLIENT RELATIONS IN POST OFFICES

### A NEW CHALLENGE FOR SNCF: CONCILIATING SERVICE AND SECURITY

by Pascal ANDRÉ

318

This paper has two objectives: firstly, to divulge how SNCF positions itself on security problems; and secondly to model the articulation between service production and the production of social linkage. Part One elicits the role played by SNCF in the larger context of France, then it examines the major safety problems facing the organisation. These problems justify a diversified policy, which is described briefly. The description shows that safety is an ongoing challenge and that responses have reached their limit, justifying the development of a wider approach. This approach is dealt with in Part Two. We model the problem of safety as it presents itself for a service organisation. This model is in itself a contribution to the debate, but it also helps identify several

issues on which further analysis should focus, including the organisation's commercial and communication strategies and its recruitment and employee integration policies. In future, each of these issues should be dealt with through experiments and concrete action.

## RETHINKING SECURITY IN A PARIS DEPARTMENT STORE

An interview with Pascal DEPOORTERE

## THE PARC DE LA VILLETTE AS AN ISLAND OF CIVILITY

by Sophie TIÉVANT

La Villette is a huge public park located on the border between Paris and a working-class suburb. It has several entries, which are open 24 hours a day, and it is used by an extremely diverse public made up of immigrants, "bourgeois-bohemians", tourists, children and senior citizens, educated Parisians as well as youngsters from poor suburbs, etc. These different people spontaneously use the park for a wide range of a priori conflicting purposes – playing tom-toms and taking a nap; strolling with young children and walking big dogs; having picnics and playing football on the lawns, etc. Yet these multiple activities go on smoothly, partly because of the architectural options taken, but much more importantly thanks to the cleverly subtle way in which the park is managed. Everyone lives their own

lives without fear and in security, to the extent that La Villette turns out to be a promoter of civility.

**REPRESENTATIONS OF DISORDER AND IMAGINATION OF ORDER IN URBAN SPACE:  
THE EFFECTS OF 1900 UNIVERSAL EXHIBITION ON THE DAILY LIFE OF PARISIANS ACCORDING TO A POLICE COMMISSIONER**

*A general report to the police prefect by the police commissioner of the Grenelle district on the Grenelle district during the international exhibition of April 15 to November 12, 1900. (Source: Archives de la préfecture de Police, APP BA 121)*

by Laurent LÓPEZ

**CAN AMERICAN INTELLIGENCE SERVICES BE REFORMED?**

*From 9/11 to the National Security and Intelligence Act*

by Thierry VIRCOULON

After the mass attacks of September 11 congressional inquiries have revealed the shortcomings of the American intelligence community and the need for a historical reform of this rather special "technostructure".

Presently under implementation, this reform is encountering strong resistance while its main feature is that the more radical reforming options have been left out. Although they are bureaucracies "unlike any other", intelligence services resist change like the rest.

**IN THE HOUSE THAT TRANSNATIONAL CRIME BUILT**

*Research evidence concerning the transnationalisation of intelligence-led policing and the changing architecture of national policing systems*

by James SHEPTYCKI

Police institutions have been fundamental building blocks of the nation-state. In the contemporary period the nation-state system is being re-configured due to the conflicting currents of globalisation. One result is that policing-type agencies are undergoing changes so that they can be networked transnationally. National policing systems are being re-structured so as to participate in the 'transnational-state system' [Sheptycki, 1997], albeit to differing degrees. This raises questions for scholars of the international system and of criminology. Interdisciplinary awareness is necessary in order that these trends be fully illuminated. It is argued that the development of transnational policing appears rational, planned and scientific but that, upon closer inspection, it is seen to be a more contradictory and reactive process. The paper ends by raising some general implications that arise from the advance of intelligence-led policing (ILP) for the character of governance globally.

**EU ENLARGEMENT 2004 AND COMPLIANCE  
WITH THE JHA ACQUIS: WITH SPECIAL  
REFERENCE TO THE BALTIC ACCESSION STATES**  
by Frank Gregory

The article focuses on how the Baltic States achieve compliance with JHA Accession requirements and the assessment process. It frames these issues within a multi-level governance approach reflecting institutional developments, organised crime control

and assistance programmes. It notes that the subjective nature of assessments allows the 2004 Accession deadline to be met.

**NEEDS AND METHODS OF EXCHANGE  
AMONG PUBLIC AND PRIVATE SECURITY  
STAKE-HOLDERS**

**TOWARDS EUROPEAN POLICE SERVICES?**



## ONT CONTRIBUÉ

**Sarah AMADOR** prépare une thèse de doctorat sur la construction socio-spatiale des identités transnationales (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V).

e-mail: seafrog99@yahoo.com

**Pascal ANDRÉ** est responsable du pôle « Observatoire de la sûreté » à la direction de la Sûreté de la SNCF. Docteur en physique théorique « matière condensée », université Orsay-Paris XI, École polytechnique.

e-mail: pascal.andre@sncf.fr.

**Aimée CASAL** prépare une thèse de doctorat sur les dilemmes sociaux relatifs aux transformations de l'environnement de proximité (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V).

e-mail: aimee.casal@univ-paris5.fr

**Christophe CASTANO** est enseignant-chercheur en psychologie sociale (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V), et prépare actuellement une thèse de doctorat sur les représentations sociales de la démocratie. Il étudie également les perceptions de la pollution de l'air chez les Parisiens en fonction du degré d'exposition à celle-ci (programme PRIMEQUAL).

e-mail: c.castano@wanadoo.fr

**Frank GREGORY** est titulaire de la Chaire Jean Monnet d'Intégration politique européenne et Senior Lecturer en science politique, département de Science politique, université de Southampton.

e-mail: fgpol@socsci.soton.ac.uk

**Laurent LÓPEZ** est doctorant en histoire, université Paris IV-Sorbonne, université de Bourgogne, rattaché au Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle et au CESDIP. Sa thèse (sous la direction de Jean-Noël Luc et Jean-Marc Berlière) est consacrée aux « Pratiques et représentations des relations entre policiers et gendarmes en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre sous la Troisième République -1878-1914».

e-mail: laurent.lopez8@wanadoo.fr

**Catherine MÉVEL** est chargée de recherches au Centre d'étude des politiques sociales. Coauteur avec Jacques Donzelot et Anne Wyveldens de l'ouvrage: *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003; et avec Jacques Donzelot: *Mixité sociale et développement communautaire*, 2001 Plus, 2000. Centre de prospective et de veille scientifique, octobre.

e-mail: catherine\_donzelot@msn.com

**Thierry OBLET** est maître de conférences au département de sociologie de l'université Victor Segalen-Bordeaux II. Chercheur au

Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre d'études des politiques sociales (CEPS), ses travaux de recherche portent depuis une vingtaine d'années sur les politiques sociales et urbaines ainsi que sur les politiques de production de la sécurité. Dernier ouvrage paru : *Gouverner la ville*, Paris, PUF, 2005.  
e-mail : thierry.oblet@wanadoo.fr

**Elena SAUTKINA** a récemment soutenu une thèse de doctorat sur le thème des facteurs environnementaux et psychosociaux du vol à la tire (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR8069, université René Descartes-Paris V).  
e-mail : saoutkina@univ-paris5.fr

**James SHEPTYCKI** est sociologue et criminologue. Il est l'auteur de nombreux travaux de référence en matière de police transnationale, un champ qu'il a été parmi les premiers à investir et dont il est l'un des rares spécialistes mondiaux. Ancien rédacteur en chef de la revue *Policing and Society*, ce Canadien formé au Royaume-Uni enseigne la criminologie à l'Université York de Toronto.  
e-mail : jshep@yorku.ca

**Sophie TIÉVANT**, ethnologue indépendante, réalise pour des organismes publics ou des entreprises privées des études sur des situations ou des pratiques sociales qui, parce qu'elles sont nouvelles ou peu explorées ou parce qu'elles mettent en cause la manière concrète dont s'établissent les usages de lieux, de dispositifs ou de services, nécessitent une approche de terrain de type ethnographique : investigation ouverte, observations directes, entretiens axés sur les faits et les pratiques. Elle est membre d'un GIE pluri-

disciplinaire récemment constitué - « Réussir l'espace public » (REP) - dont l'objet est de conduire des interventions concrètes d'amélioration de qualité d'espaces publics ou d'espaces ouverts au public.

e-mail : rep.public@wanadoo.fr

**Pierre VIDAL-NAQUET** est sociologue, chercheur au Centre d'études et de recherches des pratiques de l'espace (CERPE). Il travaille depuis de nombreuses années sur la question de la gestion des risques. Ses recherches concernent actuellement la sociologie de la santé et de la fragilité.

e-mail : pierre.vidal-naquet@wanadoo.fr

**Agnès VILLECHASE-DUPONT** est maître de conférences en sociologie à l'université Victor Segalen - Bordeaux II. Chercheur au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS), ses recherches portent sur les populations précarisées, la politique de la ville, la démocratie participative ou encore l'illettrisme. Derniers ouvrages parus : *Amère banlieue*, Paris, Grasset-Le Monde, 2000 ; et en collaboration avec Joël Zaffran, *Illettrisme : les fausses évidences*, Paris, L'Harmattan, 2004.  
e-mail : agnes.dupont@lapsac.u-bordeaux2.fr

**Thierry VIRCOULON**, administrateur civil au ministère de l'Intérieur, ENA, promotion Victor Schoelcher (1994-96), coordonnateur de l'Union européenne en Ituri (République démocratique du Congo), de septembre 2003 à avril 2004, a travaillé en Afrique à plusieurs reprises et est l'auteur d'articles sur l'Afrique australe, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale.

e-mail : tv78@wanadoo.fr



## ONT CONTRIBUÉ

**Sarah AMADOR** prépare une thèse de doctorat sur la construction socio-spatiale des identités transnationales (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V).

e-mail: seafrog99@yahoo.com

**Pascal ANDRÉ** est responsable du pôle « Observatoire de la sûreté » à la direction de la Sûreté de la SNCF. Docteur en physique théorique « matière condensée », université Orsay-Paris XI, École polytechnique.

e-mail: pascal.andre@sncf.fr.

**Aimée CASAL** prépare une thèse de doctorat sur les dilemmes sociaux relatifs aux transformations de l'environnement de proximité (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V).

e-mail: aimee.casal@univ-paris5.fr

**Christophe CASTANO** est enseignant-chercheur en psychologie sociale (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR 8069, université René Descartes-Paris V), et prépare actuellement une thèse de doctorat sur les représentations sociales de la démocratie. Il étudie également les perceptions de la pollution de l'air chez les Parisiens en fonction du degré d'exposition à celle-ci (programme PRIMEQUAL).

e-mail: c.castano@wanadoo.fr

**Frank GREGORY** est titulaire de la Chaire Jean Monnet d'Intégration politique européenne et Senior Lecturer en science politique, département de Science politique, université de Southampton.

e-mail: fgpol@socsci.soton.ac.uk

**Laurent LÓPEZ** est doctorant en histoire, université Paris IV-Sorbonne, université de Bourgogne, rattaché au Centre de recherches en histoire du XIX<sup>e</sup> siècle et au CESDIP. Sa thèse (sous la direction de Jean-Noël Luc et Jean-Marc Berlière) est consacrée aux « Pratiques et représentations des relations entre policiers et gendarmes en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre sous la Troisième République -1878-1914».

e-mail: laurent.lopez8@wanadoo.fr

**Catherine MÉVEL** est chargée de recherches au Centre d'étude des politiques sociales. Coauteur avec Jacques Donzelot et Anne Wyveldens de l'ouvrage: *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Seuil, 2003; et avec Jacques Donzelot: *Mixité sociale et développement communautaire*, 2001 Plus, 2000. Centre de prospective et de veille scientifique, octobre.

e-mail: catherine\_donzelot@msn.com

**Thierry OBLET** est maître de conférences au département de sociologie de l'université Victor Segalen-Bordeaux II. Chercheur au

Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre d'études des politiques sociales (CEPS), ses travaux de recherche portent depuis une vingtaine d'années sur les politiques sociales et urbaines ainsi que sur les politiques de production de la sécurité. Dernier ouvrage paru : *Gouverner la ville*, Paris, PUF, 2005.  
e-mail : thierry.oblet@wanadoo.fr

**Elena SAUTKINA** a récemment soutenu une thèse de doctorat sur le thème des facteurs environnementaux et psychosociaux du vol à la tire (CNRS, Laboratoire de psychologie environnementale-UMR8069, université René Descartes-Paris V).  
e-mail : saoutkina@univ-paris5.fr

**James SHEPTYCKI** est sociologue et criminologue. Il est l'auteur de nombreux travaux de référence en matière de police transnationale, un champ qu'il a été parmi les premiers à investir et dont il est l'un des rares spécialistes mondiaux. Ancien rédacteur en chef de la revue *Policing and Society*, ce Canadien formé au Royaume-Uni enseigne la criminologie à l'Université York de Toronto.  
e-mail : jshep@yorku.ca

**Sophie TIÉVANT**, ethnologue indépendante, réalise pour des organismes publics ou des entreprises privées des études sur des situations ou des pratiques sociales qui, parce qu'elles sont nouvelles ou peu explorées ou parce qu'elles mettent en cause la manière concrète dont s'établissent les usages de lieux, de dispositifs ou de services, nécessitent une approche de terrain de type ethnographique : investigation ouverte, observations directes, entretiens axés sur les faits et les pratiques. Elle est membre d'un GIE pluri-

disciplinaire récemment constitué - « Réussir l'espace public » (REP) - dont l'objet est de conduire des interventions concrètes d'amélioration de qualité d'espaces publics ou d'espaces ouverts au public.

e-mail : rep.public@wanadoo.fr

**Pierre VIDAL-NAQUET** est sociologue, chercheur au Centre d'études et de recherches des pratiques de l'espace (CERPE). Il travaille depuis de nombreuses années sur la question de la gestion des risques. Ses recherches concernent actuellement la sociologie de la santé et de la fragilité.

e-mail : pierre.vidal-naquet@wanadoo.fr

**Agnès VILLECHASE-DUPONT** est maître de conférences en sociologie à l'université Victor Segalen - Bordeaux II. Chercheur au Laboratoire d'analyse des problèmes sociaux et de l'action collective (LAPSAC) et au Centre d'analyse et d'intervention sociologiques (CADIS), ses recherches portent sur les populations précarisées, la politique de la ville, la démocratie participative ou encore l'illettrisme. Derniers ouvrages parus : *Amère banlieue*, Paris, Grasset-Le Monde, 2000 ; et en collaboration avec Joël Zaffran, *Illettrisme : les fausses évidences*, Paris, L'Harmattan, 2004.  
e-mail : agnes.dupont@lapsac.u-bordeaux2.fr

**Thierry VIRCOULON**, administrateur civil au ministère de l'Intérieur, ENA, promotion Victor Schoelcher (1994-96), coordonnateur de l'Union européenne en Ituri (République démocratique du Congo), de septembre 2003 à avril 2004, a travaillé en Afrique à plusieurs reprises et est l'auteur d'articles sur l'Afrique australe, la Corne de l'Afrique et l'Afrique centrale.

e-mail : tv78@wanadoo.fr

Nom et prénom

Profession

Adresse

Code postal

Localité

### **Les Cahiers de la sécurité**

(4 n°s par an)

Je commande le(s) numéro(s) :

Le numéro : 18,00 €

Abonnement France (TTC) : 59,00 €

Abonnement Europe (TTC) : 61,60 €

Abonnement DOM-TOM et R.P.

(HT, avion éco.) : 64,70 €

Abonnement autres pays

(HT, avion éco.) : 67,80 €

Supplément avion rapide : 12,80 €

nombre

total

**bon de commande**

**La documentation Française**

124, rue Henri-Barbusse

93308 Aubervilliers cedex

Téléphone 01 40 15 68 53

Télécopie 01 40 15 68 00

(Participation aux frais de facturation  
et de port, sauf pour les abonnements)

+ 4,95 €

**montant total à payer**

Ci-joint mon règlement :

Par chèque bancaire ou postal à l'ordre de M. l'Agent comptable  
de La Documentation française.

Par carte bancaire. Date d'expiration            

N°                                 

**Date**

**Signature**

- N° 56 Police et identification. Enjeux, pratiques, techniques, 1<sup>er</sup> trimestre 2005
- N° 55 Reconstruire la sécurité après le 11 septembre, 1<sup>er</sup> trimestre 2004
- N° 54 Bonnes pratiques. Introduction au pragmatisme anglo-saxon, 4<sup>e</sup> trimestre 2003
- N° 53 évaluer la police ?, 3<sup>e</sup> trimestre 2003
- N° 52 Les coulisses de la mondialisation, 2<sup>e</sup> trimestre 2003
- N° 51 Sécurité et démocratie, 1<sup>er</sup> trimestre 2003
- N° 50 Dynamiques locales. La sécurité à l'épreuve du territoire, 4<sup>e</sup> trimestre 2002
- N° 49 Quartiers sensibles ici et ailleurs, 3<sup>e</sup> trimestre 2002
- N° 48 à chacun son métier ! Professionnels en mutation, 2<sup>e</sup> trimestre 2002
- N° 47 Penser la violence. La violence est-elle intelligible ?, 1<sup>er</sup> trimestre 2002
- N° 46 Police et recherches. La commande publique, espace de médiation, 4<sup>e</sup> trimestre 2001
- N° 45 Le temps des minorités ? Visibilité sociale, visibilité institutionnelle, 3<sup>e</sup> trimestre 2001
- N° 44 Corruption dans la police ? De l'opacité à la reconnaissance, 2<sup>e</sup> trimestre 2001
- N° 43 Urbanisme et sécurité, Vers un projet urbain ?, 1<sup>er</sup> trimestre 2001
- N° 42 Jeunes sans foi ni loi ? Retour sur la délinquance des mineurs, 4<sup>e</sup> trimestre 2000
- N° 41 Polices post communistes. Une transformation inachevée ?, 3<sup>e</sup> trimestre 2000
- N° 40 Les emplois jeunes. La sécurité au prix de l'insertion, 2<sup>e</sup> trimestre 2000
- N° 39 Les dilemmes de la proximité. Des polices d'Europe en chantier, 1<sup>er</sup> trimestre 2000
- N° 38 Risque et Démocratie, 4<sup>e</sup> trimestre 1999
- N° 37 Un débat raisonné ? Retour sur dix ans de sécurité intérieure, 3<sup>e</sup> trimestre 1999
- N° 36 Noir, gris, blanc. Les contrastes de la criminalité économique, 2<sup>e</sup> trimestre 1999
- N° 35 Le lien familial, 1<sup>er</sup> trimestre 1999
- N° 34 Risque et information, 4<sup>e</sup> trimestre 1998
- N° 33 Les partages de la sécurité, 3<sup>e</sup> trimestre 1998
- N° 32 Drogue. Du bon usage des politiques publiques, 2<sup>e</sup> trimestre 1998
- N° 31 Prisons en société, 1<sup>er</sup> trimestre 1998
- N° 30 Le renseignement, 4<sup>e</sup> trimestre 1997
- N° 29 Un péril «jeunes» ?, 3<sup>e</sup> trimestre 1997

- N° 28 Violences en famille, 2<sup>e</sup> trimestre 1997
- N° 27 Maintien de l'ordre, 1<sup>er</sup> trimestre 1997
- N° 26 Football, ombres au spectacle, 4<sup>e</sup> trimestre 1996
- N° 25 Routes, espace incertain, 3<sup>e</sup> trimestre 1996
- N° 24 Entreprise et sécurité, 2<sup>e</sup> trimestre 1996
- N° 23 Délinquances quotidiennes, 1<sup>er</sup> trimestre 1996
- N° 22 Les métiers de l'urgence, 4<sup>e</sup> trimestre 1995
- N° 21 Les technologies de sécurité, 3<sup>e</sup> trimestre 1995
- N° 20 Médias et violence, 2<sup>e</sup> trimestre 1995
- N° 19 Sécurité sans frontières, 1<sup>er</sup> trimestre 1995
- N° 18 Le nouveau Code pénal, 4<sup>e</sup> trimestre 1994
- N° 17 Ordre public et histoire, 3<sup>e</sup> trimestre 1994
- N° 16 Collectivités locales et sécurité, 2<sup>e</sup> trimestre 1994
- N° 15 La violence à l'école, 1<sup>er</sup> trimestre 1994
- N° 14 Systèmes de police comparés et coopération (II), août-octobre 1993
- N° 13 Systèmes de police comparés, et coopération (I), mai-juillet 1993
- N° 12 Police et médias, février-avril 1993
- N° 11 Gendarmeries et polices à statut militaire, novembre 1992-janvier 1993
- N° 10 La sécurité des réseaux, août-octobre 1992
- N° 9 La police de l'environnement, mai-juillet 1992
- N° 8 Police et démocratie à l'Est, février-avril 1992
- N° 7 Polices en Europe, novembre 1991-janvier 1992
- N° 6 La gestion de crise, août-octobre 1991
- N° 5 Jeunesse et sécurité, mai-juillet 1991
- N° 4 La mesure de la délinquance, février-avril 1991
- N° 3 Le marché de la sécurité privée, novembre 1990-janvier 1991
- N° 2 L'offre publique de sécurité, juillet-septembre 1990
- N° 1 Les Français et l'insécurité, avril-juin 1990

Cette collection, créée en 1996, publie quelques-unes des études et recherches commandées ou réalisées par l'INHES avec l'objectif de faire connaître au grand public des travaux inédits sur des sujets de société concernant la sécurité intérieure. ISSN : 1263-0837

- **Les violences urbaines: comment prévoir et gérer les crises dans les quartiers sensibles?**  
*Jean-Paul GRÉMY, février 1996, 31 p., 6,10 € – ISBN: 2-11-089471-7*
- **Intelligence économique: objectifs et politiques d'information**  
*Guy BARON (dir.), avril 1996, 31 p., 6,10 € – ISBN: 2-11-089473-3*
- **La sécurité dans les espaces publics: Huit études de cas sur des équipements ouverts au public**  
*André MIDOL, juin 1996, 143 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-089475-X (épuisé)*
- **Grands équipements urbains et sécurité: comment réaliser et contrôler les études de sécurité publique prévues par l'article 11 de la LOPS du 21 janvier 1995**  
*Alain BAUER, René BRÉGEON, février 1997, 75 p. (coll.), 11,43 € – ISBN: 2-11-089477-6*
- **La pédophilie,** *Catherine MONTIEL, Renaud FILLIEULE, mai 1997, 79 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-089472-5 (épuisé)*
- **Police, État et société des années 1930 aux années 1960: essai bibliographique**  
*Marie VOGEL, Jean-Marc BERLIERE, mai 1997, 143 p., numéro gratuit – ISBN : 2-11-089479-2*
- **Les Français et la sécurité: trois sondages réalisés en 1996 sur l'insécurité et ses remèdes**  
*Jean-Paul GRÉMY, octobre 1997, 157 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-089474-1*
- **Sécurité et ruralité: enquête sur l'action de la Gendarmerie dans les campagnes françaises**  
*François DIEU, Novembre 1997, 189 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-089476-8*
- **Anticiper et gérer les violences urbaines**  
*Michel AUBOIN, Michel-François DELANNOY, Jean-Paul GRÉMY, avril 1998, 32 p., 6,10 €  
ISBN : 2-11-089480-6*
- **Les aspirations des Français en matière de sécurité.**  
**Leur évolution entre 1990 et 1998 selon les enquêtes du CREDOC**  
*Jean-Paul GRÉMY, décembre 1998, 86 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-090327-9*
- **La scène de crime de A à Z, du prélèvement à l'identification**  
*Christian DOUTREMÉPUICH (sous la dir.), octobre 1999, 100 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-090329-5*
- **La dynamique des emplois dans la sécurité**  
*Pierre SIMULA, novembre 1999, 118 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-090330-9*
- **Espace et sécurité dans les quartiers d'habitat social. Bilan de deux études sur site Sarcelles-Lochères et les quartiers nord d'Aulnay-sous-Bois**  
*Paul LANDAEUR, Danielle DELHOME, février 2000, 78 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-090331-7*
- **Autorité et immigration, les vecteurs de l'autorité et leurs transformations dans les populations immigrées ou issues de l'immigration**  
*Collectif IHESI, juin 2000, 145 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-090332-5*
- **Les enjeux de la légalisation et de la mise en œuvre de l'enregistrement audiovisuel de l'audition des mineurs victimes**  
*Carole MARIAGE-CORNALI, juillet 2000, 61 p., 11,43 € – ISBN 2-11-090331-7*
- **Les discriminations ethniques dans la société française**  
*Patrick SIMON, novembre 2000, 58 p., 6,10 € – ISBN : 2-11-090335-X*
- **Délinquants mis en cause par la police**  
*Laetitia DILLIES, décembre 2000, 210 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-090334-1*
- **Mesurer la délinquance à partir du témoignage des victimes**  
*Jean-Paul GRÉMY, janvier 2001, 256 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091872-1*
- **La lutte contre le recyclage de l'argent du crime organisé**  
*Dominique GARABIOL, Bernard GRAVET, février 2001, 88 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091874-8*
- **La sécurité des grands rassemblements sportifs et culturels**  
*Frédéric DIAZ, mars 2001, 200 p., 11,43 € – ISBN: 2-11-090336-8*

- **Violences urbaines. Angleterre, Belgique et Espagne: un état des lieux**  
*Julie LE QUANG SANG, Hugues Olivier HUBERT, William GENIEYS, mars 2001, 164 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091876-4*
- **Les savoir-faire en police de proximité**  
*Sophie TIÉVANT, avril 2001, 96 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091874-8*
- **Cartographie et analyse spatiale de la délinquance. Actes de l'atelier de cartographie**  
*Collectif, juillet 2001, 132 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091880-2*
- **Délinquances économiques et financières transnationales et globalisation. Analyses et mesures du phénomène**  
*Jean CARTIER-BRESSON, Christelle JOSSELIN, Stephano MANACORDA, juillet 2001, 134 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091875-6*
- **Les délinquances économiques et financières transnationales : Analyse de l'action menée par les institutions internationales spécialisées dans la prévention et la répression des DEFT**  
*Pierre KOPP, septembre 2001, 61 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091873-X*
- **Création et développements d'un service de police nationale : Le cas des Brigades Régionales d'Enquête et de Coordination (BREC) de la Police Judiciaire**  
*Anne WUILLEUMIER, septembre 2001, 104 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091877-2*
- **Les formes contemporaines d'esclavage dans six pays de l'Union Européenne**  
*Georgina VAZ CABRAL, janvier 2002, 120 p. – Gratuit (frais de port uniquement) – ISBN : 2-11-091879-9*
- **L'impact de la vidéosurveillance sur la sécurité dans les espaces publics et les établissements privés recevant du public**  
*Dominique PECAUD, février 2002, 96 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-091881-0*
- **Intercommunalité et sécurité. Une approche comparative de trois agglomérations**  
*Tanguy LE GOFF, avril 2002, 114 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092841-7*
- **Lexique des termes de police. Anglais-français / français-anglais**  
*Jean-Claude SALOMON, juin 2002, 164 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092842-5*
- **La lutte contre la criminalité économique en Europe.**  
*Bilan de connaissances en Suisse, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni  
 Nicolas QUELOZ, Cyrille FIJNAUT, Michaël LEVI, octobre 2002, 244 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092843-3*
- **Vidéosurveillance et prévention de la criminalité. L'impact des dispositifs dans les espaces urbains en Grande-Bretagne**  
*Eric HEILMANN, Marie-Noëlle MORNET, avril 2003, 87 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092847-6*
- **Existe-t-il des systèmes locaux de sécurité ?**  
*Catherine GORCEON, avril 2003, 116 p., 11,43 € – ISBN : 2-11-092849-2*
- **La traite des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne.**  
*Document rédigé intégralement en français et en anglais  
 IHESI-OIM, décembre 2002, 110 p, Gratuit (frais de port uniquement)*
- **Les agents locaux de médiation sociale en quête d'identité**  
*Jacques FAGET, juin 2003, 203 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092848-4*
- **Le « proxénétisme » de la drogue**  
*Aurélie DE ANDRADE, juillet 2003, 123 p., 11,43 € – ISBN 2-11-092850-6*
- **L'intelligence économique est-elle une stratégie étatique de transfert aux acteurs privés : Actes du colloque du 25 mars 2003**, juillet 2003, 110 p., 7€ – ISBN 2-11-094031-X
- **Les pratiques de sécurité locale dans la Russie post-soviétique**  
*Anne LE HUÉROU, août 2003, 180 p., 11,43 € – ISBN 2-11-094030-1*
- **La protection de l'information comme enjeu de sécurité**  
*Alain AUMONIER, Damier BRUTÉ DE RÉMUR, août 2003, 58 p., 11,43 € – ISBN 2-11-094032-8*

Commande : Service communication – Tél. : 01.55.84.53.38 Fax : 01.55.84.54.26  
[communication.inhes@interieur.gouv.fr](mailto:communication.inhes@interieur.gouv.fr)

Participation aux frais de facturation et de port: 3,05 €  
 Chèque à l'ordre du Régisseur de recettes de l'INHES

Collection dirigée par Régis GUYOT, Préfet, directeur de l'INHES  
 Coordination : service communication  
 Diffusé par l'INHES